

INFORME DEFENSORIAL Nº 109

**PROPUESTAS BÁSICAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ**

**GENERANDO CONSENSOS SOBRE QUÉ SE DEBE REFORMAR,
QUIÉNES SE ENCARGARÁN DE HACERLO Y CÓMO LO HARÁN**

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

PRIMERA PARTE

BASES PARA UN CAMBIO CULTURAL

1. Visión de la Defensoría del Pueblo sobre la Reforma del Sistema de Justicia
2. Una reforma que supere la mal entendida obediencia al “superior jerárquico”
3. Entre el liderazgo autárquico y la incapacidad de trabajar en equipo: ausencia de políticas de Estado en materia de justicia
4. La reforma no puede ser excluyente

SEGUNDA PARTE

PROPUESTAS BÁSICAS PARA SABER QUÉ REFORMAR

CAPÍTULO PRIMERO: ACCESO A LA JUSTICIA

CAPÍTULO SEGUNDO: FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS OPERADORES DEL SERVICIO DE JUSTICIA

CAPÍTULO TERCERO: FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EXTERNA E INTERNA

CAPÍTULO CUARTO: ÓRGANO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

CAPÍTULO QUINTO: CORTE SUPREMA

CAPÍTULO SEXTO: TUTELA JURISDICCIONAL SIN CORRUPCIÓN

CAPÍTULO SÉPTIMO: PROCESO SIN DILACIONES INDEBIDAS

CAPÍTULO OCTAVO: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO JUDICIAL

CAPÍTULO NOVENO: PROTECCIÓN DEL USUARIO DEL SERVICIO DE JUSTICIA

CAPÍTULO DÉCIMO: REFORMA EN LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ANEXOS

Anexo I:
Resolución Defensorial N° 0050-2006/DP, que aprueba el Informe Defensorial N° 109.

Anexo II:
Resoluciones Administrativas que establecen las zonas del país que actualmente se encuentran exoneradas del pago de tasas judiciales.

Anexo III:
Resolución Administrativa que aprueba la Directiva sobre el procedimiento para acceder al beneficio del auxilio judicial.

Anexo IV:
Oficio DP–2005–217 de fecha 8 de junio del 2005 y Oficio DP–2005–508 de fecha 15 de noviembre del 2005, mediante los cuales la Defensoría del Pueblo solicita que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial informe sobre el sustento técnico de las tasas judiciales.

Anexo V:
Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) que vienen funcionando a octubre del 2006.

Anexo VI:
Centros de conciliación extrajudicial y medios alternativos de solución de conflictos que vienen funcionando a octubre del 2006.

Anexo VII:
Modelo de Queja por inconducta funcional de magistrados y funcionarios judiciales ante la OCMA y ODICMAS.

Anexo VIII:
Oficio DP–2005–299 de fecha 1 de agosto del 2005, mediante el cual la Defensoría del Pueblo solicita al Presidente de la Corte Suprema, Walter Vásquez Vejarano, la creación de órganos jurisdiccionales para tramitar procesos constitucionales de amparo, hábeas data, cumplimiento y popular.

Anexo IX:
Resolución Administrativa de la Presidencia de la Corte Superior de Justicia del Callao N° 142–2006–P–CSJCL/PJ, que aprueba el procedimiento de selección de jueces suplentes en el Distrito Judicial.¹

Anexo X:
Resolución Administrativa de la Presidencia de la Corte Superior de Justicia del Callao N° 139–2006–P–CSJCL/PJ sobre acceso a la información en procesos penales.

Anexo XI:
Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano aprobada por la VII Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia en Cancún, México, 2003.

Anexo XII: *Reglas Mínimas de Heredia* para la difusión de información judicial por Internet.

¹ Conforme a la Resolución Administrativa N° 264-2004-P-CSJIC/PJ, la Corte Superior de Justicia de Ica aprobó un procedimiento de selección de jueces suplentes en su Distrito Judicial; sin embargo, dicha resolución no aparece publicada en el Diario Oficial **El Peruano**.

PRESENTACIÓN

De acuerdo al artículo 162° de la Constitución Política del Perú y al artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Una de las acciones que realiza para el cumplimiento de sus atribuciones es llevar a cabo investigaciones e informes de carácter general en los que analiza el funcionamiento de las instituciones del Estado y señala puntuales recomendaciones con la finalidad de contribuir al cumplimiento de sus fines.

Entre las instituciones de mayor relevancia en un Estado de Derecho se encuentra, precisamente, el Poder Judicial, pues tiene el encargo de resolver de forma definitiva los conflictos que se presenten entre las partes. En esta materia, el propósito de las investigaciones que realiza la Defensoría del Pueblo en el ámbito de la impartición de justicia es contribuir a que el funcionamiento de sus órganos propicie la sana convivencia, el respeto de los derechos ciudadanos y la legitimidad misma del Estado de Derecho.

La preocupación de la Defensoría del Pueblo por el Poder Judicial se remonta al inicio de sus funciones, como se advierte en el Informe Defensorial N° 32, denominado “*El derecho a un proceso sin dilaciones: el caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema*”, que examinó las causas de la morosidad en el trámite y la expedición de sentencias en dicha sede jurisdiccional.

Por lo general, lo que nos interesa es investigar casos en los que se cuestiona el funcionamiento anormal o defectuoso de las instituciones y órganos del sistema de justicia, destacando las quejas por afectación al derecho al debido proceso, dilaciones en la realización de actos procesales y emisión de la sentencias, problemas en la ejecución de resoluciones con autoridad de cosa juzgada, así como casos de corrupción en el sistema. Todas estas labores se ven reflejadas en los Informes que anualmente presenta la Defensoría del Pueblo ante el Congreso de la República, en atención a lo dispuesto por su Ley Orgánica.

A ello debemos agregar nuestra activa participación en el proceso de discusión y elaboración del Plan Nacional de Reforma elaborado por la Comisión Especial de Reforma de la Administración de Justicia (CERIAJUS). Además del trabajo que desarrollamos en el Pleno de dicha comisión, integramos los grupos de trabajo temáticos de Reforma parcial de la Constitución de 1993 y Leyes Orgánicas, Modernización y gestión del despacho judicial y fiscal, Recursos Humanos, Acceso a la Justicia y Políticas Anticorrupción.

Sobre la base de este Plan Nacional, a través de la Resolución Defensorial N° 28-2004/DP, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2004, se creó el Grupo de Trabajo Iniciativa por la Justicia (IJU) con la finalidad de contribuir con la implementación de las propuestas de la CERIAJUS y del Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ).

Asimismo, en seguimiento de las demandas de inconstitucionalidad planteadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2003, contra la legislación penal militar y policial, publicamos el Informe Defensorial N° 104, denominado *Inconstitucionalidad de la legislación penal militar policial aprobada por la Ley N° 28665 y el Decreto Legislativo N° 961*. En este documento nos pronunciamos sobre el incumplimiento del Congreso

de la República respecto de la adecuación de este ámbito de la justicia penal a los parámetros de legitimidad constitucional y a su interpretación según el Tribunal Constitucional.

Asimismo, en esa línea de actuación, la Defensoría del Pueblo ha advertido, con preocupación, que pese a las grandes reformas y auto reformas que se han venido produciendo en los últimos años, según la percepción general de la población, el Poder Judicial nacional sigue mostrando importantes niveles de corrupción, problemas de independencia, eficacia y transparencia.

En vista de dichos antecedentes, el presente documento no es un catálogo de buenas intenciones ni fórmulas declarativas abstractas y desarticuladas. Contiene áreas de acción concreta que especifican qué reformar y cómo. No obstante, cabe precisar que por fuerza nos ocupamos de aquellos aspectos que, a nuestro juicio, adquieren carácter prioritario, así como perfiles transversales en el actual proceso de implementación de reforma del sistema de justicia en nuestro país.

Ante todo, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo reconoce y saluda a aquellos magistrados, magistradas y personal auxiliar que desempeñan eficientemente su labor, con capacidad, honestidad y sacrificio. Consideramos que su experiencia y vocación de servicio constituyen activos importantes para la superación de los problemas que en el presente Informe se indican.

En la primera parte de la presente investigación planteamos una problemática poco abordada en la última década, a pesar de ser un elemento que ha contribuido con el fracaso de los procesos reformistas emprendidos hasta el momento. Nos referimos a la cultura organizacional que marca la conducta diaria de los operadores del sistema, abogados, magistrados y funcionarios. En ese sentido, identificamos algunos rasgos de esa cultura a fin de empezar a establecer estrategias que reviertan esta situación. Sin embargo, es preciso advertir que estos temas constituyen un desafío cultural que sobrepasa la reflexión normativa y presupuestaria.

En la segunda parte presentamos los temas básicos que desde el ejercicio de nuestra misión constitucional consideramos que deben formar parte del consenso para saber por dónde atacar los males del servicio de justicia nacional.

Así, en el Capítulo Primero señalamos la naturaleza prioritaria de la formulación de una política clara que permita el acceso de la población a la justicia. Ello supone, de un lado, realizar labores de orientación jurídica, potenciar mecanismos de justicia alternativa de modo que el conflicto jurídico se solucione sin necesidad de acudir al Poder Judicial y, por otro, identificar y remover todos aquellos obstáculos que disuaden o impiden que el ciudadano pueda acudir y seguir un proceso judicial.

En el Capítulo Segundo se examina un cambio cultural. Es evidente que, una vez agotados los mecanismos de justicia alternativa, de nada sirve acudir al proceso para obtener justicia si el juez muestra serias carencias éticas o limitaciones técnicas provenientes de su formación. En razón de ello, consideramos que una de las maneras de abordar con seriedad la reforma judicial consiste en incorporar, en el análisis y propuestas, elementos para reforzar cualitativamente la formación y capacitación de quienes interactúan en el proceso judicial.

En el Capítulo Tercero se examinan algunos mecanismos con los que se propicie la independencia de magistrados y magistradas, como eje estratégico para el cambio. No es admisible que quien juzga no lo haga en función de lo que manda la Constitución y

las leyes, sino cediendo a influencias o presiones indebidas externas a la organización judicial e incluso de otros jueces y el órgano de gobierno del Poder Judicial.

A su turno, en el Capítulo Cuarto proponemos medidas para que los jueces y juezas de la República perciban que el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial garantiza la adecuada generación e implementación de políticas judiciales de corto, mediano y largo plazo; vale decir, que este órgano realiza sus mejores esfuerzos para proteger el ejercicio de función jurisdiccional libre de presiones indebidas.

Todos los peruanos y peruanas tenemos derecho a obtener del Estado una tutela jurisdiccional de calidad. Para ello, en el Capítulo Quinto, proponemos que la Corte Suprema fortalezca la seguridad jurídica a través de la generación de sólidas líneas jurisprudenciales, guiando de esta forma la labor de los órganos jurisdiccionales de instancia y de grado. No obstante, tal labor no podrá ser posible si, como hasta ahora, la Corte Suprema mantiene la convicción de seguir tramitando más de 20,000 casos por año.

El contenido del Capítulo Sexto es delicado en extremo. En éste se aborda un área de especial preocupación institucional, que involucra la lucha contra la corrupción. Hasta el momento, las soluciones ejecutadas por los actuales órganos encargados de luchar contra la corrupción no han dado los resultados esperados por la ciudadanía. Urge, entonces, el consenso necesario y la firme decisión para implementar medidas profundas, integrales y permanentes que liberen al sistema judicial, de una vez por todas, de un conjunto –conocido y crónico– de actos de corrupción y malas prácticas, que distorsionan la labor jurisdiccional y menoscaban la credibilidad de la sociedad en su servicio formal de composición de conflictos.

Llegamos al Capítulo Séptimo. Quedaríamos a mitad de camino si creyéramos que la reforma del Poder Judicial ha cumplido su objetivo solamente al haber seleccionado jueces honorables y capaces profesionalmente. Hoy en día, el juez no puede refugiarse en su despacho para dedicarse a elaborar sentencias, convirtiéndose en un espectador privilegiado de lo que ocurre a su alrededor. Impartir justicia supone, ciertamente, resolver la controversia entre partes, pero no de cualquier manera y a cualquier costo. Tenemos derecho a obtener tutela jurisdiccional, sí, pero efectiva. Por consiguiente, para luchar contra las dilaciones indebidas en los procesos, los jueces y las juezas no se pueden limitar al rol de espectadores privilegiados de lo que ocurre en su juzgado o sala.

Asimismo, en el Capítulo Octavo sostenemos enfáticamente que si queremos desterrar la corrupción y generar confianza de los ciudadanos en la justicia, se debe facilitar la fiscalización y control de la gestión pública en la labor judicial. Para ello, urge revisar y potenciar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial.

Por otro lado, en el Capítulo Noveno subrayamos que, de acuerdo a la experiencia de nuestra institución en estos 10 años dedicados al seguimiento de quejas, petitorios y consultas en el ámbito de la justicia, advertimos la necesidad de revertir un conjunto de prácticas que afectan los principios de una justicia transparente, comprensible, atenta y responsable ante la ciudadanía. De ahí la necesidad de introducir como política judicial la protección del usuario del servicio de justicia.

Finalmente, en el último Capítulo afirmamos que somos partidarios de una reforma inclusiva, con la participación de jueces y funcionarios judiciales de toda la República. Por ello proponemos un conjunto de medidas concretas de reforma en las 29 Cortes

Superiores de Justicia, advirtiéndole que se trata de medidas que no necesitan esperar la aprobación de modificaciones constitucionales y legales.

De esta manera, nos complace presentar este Informe Defensorial N° 109 titulado *Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán*. Confiamos en que contribuya no sólo al debate y difusión de propuestas, sino esencialmente a la construcción de una política judicial que se apoye en una visión integral, que establezca con claridad la responsabilidad de las instituciones del Estado y de la sociedad que deben intervenir en su concreción y que permita la formación de un servicio de justicia independiente e imparcial, ágil y transparente. Sin duda, esa política judicial debe basarse siempre en principios éticos concernidos con la defensa de la Constitución y los derechos ciudadanos, que garantice a los peruanos que, ante la instancia judicial, todos tienen pleno acceso, en el mismo plano de igualdad.

Lima, noviembre del 2006

BEATRIZ MERINO LUCERO
DEFENSORA DEL PUEBLO

PRIMERA PARTE BASES PARA UN CAMBIO CULTURAL

1. Visión de la Defensoría del Pueblo sobre la Reforma del Sistema de Justicia

Al revisarse las actuaciones defensoriales en torno a la situación del Poder Judicial, consideramos que es necesario precisar cuál es la visión que nuestra institución quiere promover en este tema.²

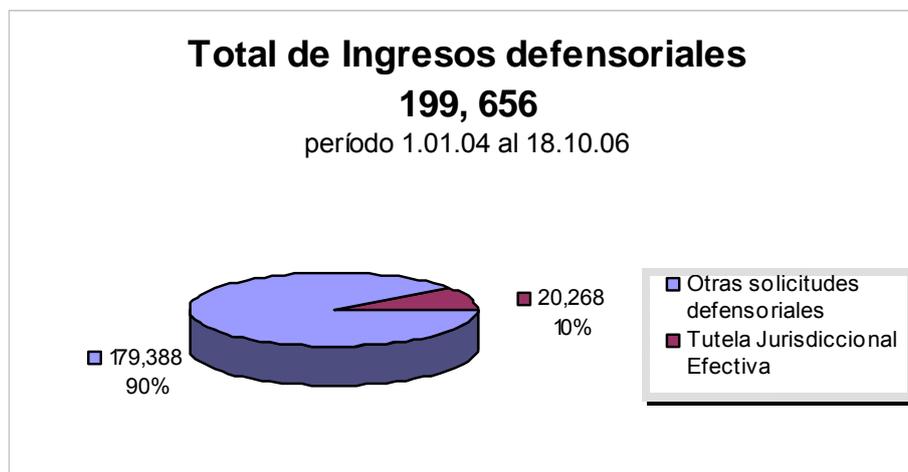
En la Defensoría del Pueblo apostamos por generar una visión compartida de sistema entre el Poder Judicial y las entidades con las que interactúa y se interrelaciona, tanto públicas como privadas y, particularmente, con la sociedad peruana. A partir de esa visión, entendemos que se debería diseñar una política judicial de servicio al pueblo y a su anhelo permanente de justicia.

Definimos la justicia como un servicio al ciudadano, de carácter independiente e imparcial, ágil, transparente, basado en principios éticos y comprometidos en la defensa de la Constitución y los derechos ciudadanos, con igualdad y plenitud de acceso para todos y todas.

Atendiendo a esa definición y visión, la reforma del servicio de justicia es un tema de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo porque de por medio se encuentra la sana convivencia en sociedad, el respeto de los derechos ciudadanos y la legitimidad misma del Estado de Derecho.

En tal sentido, conforme se aprecia del Cuadro N° 01 nuestra institución ha recibido 20,268 pedidos de intervención con relación a la afectación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en el período comprendido entre el 01 de enero del 2004 y el 18 de octubre del 2006.

Cuadro N° 01



Ahora bien, en el Cuadro N° 02 podemos apreciar la distribución de las intervenciones defensoriales en relación a la tutela jurisdiccional efectiva, pero con relación a las Oficinas Defensoriales.

² MERINO LUCERO, Beatriz. Discurso de la Defensora del Pueblo, Doctora Beatriz Merino Lucero, con ocasión de la Séptima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Políticas Públicas en las Américas. Lima, 26 de mayo del 2006. Disponible en: www.defensoria.gob.pe.

Cuadro N° 02

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA						
PERÍODO DEL 1.1.2004 AL 18.10.2006						
OFICINAS DEFENSORIALES	Investigación		Mediación		Orientación	TOTAL
	Concluido	Trámite	Concluido	Trámite	Concluido	
LIMA	1,454	260	339	72	1,078	3,203
AYACUCHO	391	22	254	9	2,383	3,059
AREQUIPA	51	2	130	6	1,404	1,593
PIURA	325	7	44	2	1,018	1,396
LA LIBERTAD	107	10	451	7	445	1,020
PUNO	175	4	315	1	355	850
JUNÍN	249	51	51	22	438	811
CONO NORTE	298	79	58	9	242	686
CUSCO	309	23	122	16	170	640
ÁNCASH	219	27	47	11	254	558
CONO ESTE	220	65	57	16	188	546
CALLAO	294	30	15	9	154	502
LORETO	49	10	162	20	260	501
APURIMAC	80	30	143	18	225	496
SAN MARTÍN	50	15	152	73	179	469
CONO SUR	191	26	29	1	217	464
HUÁNUCO	165	28	129	22	59	403
HUANCAVELICA	83	33	66	10	204	396
MADRE DE DIOS	77	32	106	18	138	371
TACNA	49	6	128	2	166	351
CAJAMARCA	39	10	31	1	234	315
UCAYALI	101	6	57	13	135	312
LAMBAYEQUE	17	1	28		258	304
AMAZONAS	95	12	43	3	141	294
ICA	103	19	28	2	66	218
TUMBES	75		37	2	81	195
MOQUEGUA	22	7	72	18	68	187
PASCO	57	7	6	5	53	128
TOTAL GENERAL	5,345	822	3,100	388	10,613	20,268
Fuente : Sistema de Información Defensorial SID						
Elaboración : 19-10-2006						

Estos datos cobran mayor relevancia si tenemos en cuenta que, en la actualidad, la ciudadanía no se identifica con su servicio de justicia, es decir, no cree en él como instrumento eficaz para la protección de sus derechos. Así, según una encuesta realizada por la Universidad de Lima, entre el 9 y 10 de septiembre del 2006, en respuesta a la pregunta “¿Cuánto confía en el Poder Judicial?”, un 97% de ciudadanos desconfían del Poder Judicial. De este porcentaje el 51.7% reconocía que confiaba poco, mientras que el 45.3% desconfiaba absolutamente del servicio que ofrece el Poder Judicial.³

Además, si se relaciona el nivel de popularidad del Poder Judicial con su presupuesto general se llega a la conclusión de que, a mayor presupuesto, menor aceptación

³ Barómetro Social: Justicia. Estudio 327, realizado a la población de Lima Metropolitana y Callao el sábado 9 y domingo 10 de septiembre del 2006, se encuentra disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe>

ciudadana. En efecto, en el 2001 su presupuesto ascendía a S/. 444 millones de nuevos soles y 33% de aprobación. En el 2006 el monto se incrementó a S/ 737 millones, pero la aceptación osciló entre el 11% y 13%.⁴

Por lo tanto, no nos enfrentamos ante un problema que pueda superarse fácilmente con la sola emisión de normas y el aumento del número o sueldo de jueces y órganos jurisdiccionales. Vivimos una época en la que la complejidad de la justicia ya no puede enfrentarse sólo con instrumentos rudimentarios y medidas de corto plazo. Se impone, por ende, un consenso político básico para potenciar el uso generalizado y permanente de avanzadas técnicas de gestión, así como la participación y coordinación entre todos los operadores del sistema, el diálogo interdisciplinario y la participación ciudadana. Sin la presencia de estos factores, aumenta la probabilidad de que los problemas de la justicia persistan, aun cuando se destine mayor dinero o presupuesto a los órganos.

A modo de ejemplo: se estima que sólo entre 1996 y 2000 el monto de los gastos en la reforma del Poder Judicial superó los 70 millones de dólares norteamericanos.⁵ Sin embargo, los problemas crónicos persisten y, conforme pasa el tiempo, la población confía menos en su servicio de justicia.

Si bien el análisis que a continuación se presenta está referido al Poder Judicial – por tratarse de una de las piezas representativas de la maquinaria de justicia en nuestro país – entendemos que tanto esta evaluación como las propuestas que se desarrollan en el presente informe pueden ser trasladadas, con los matices correspondientes, a los demás operadores del sistema.

Para la Defensoría del Pueblo, los intentos de reforma del Poder Judicial, hasta el momento, no han dado los frutos deseados porque los problemas de fondo no se han atacado idóneamente. Incluso se podría pensar que la reforma se debe orientar, esencialmente, a atender los factores económico y normativo. Sin embargo, sin negar la importancia de dichos factores, tal atención sería insuficiente si no va acompañada de otras medidas dirigidas a cambiar un aspecto descuidado, pero absolutamente central en lo que toca al sistema de impartición de justicia: la denominada “cultura judicial”.

Esta cultura esta compuesta por la cultura organizacional, la baja calidad de las resoluciones judiciales, el culto exacerbado de la formalidad, una visión de la función de impartir justicia que desatiende el servicio al ciudadano, la primacía del ejercicio del poder sobre la necesidad de formación y capacitación, el razonamiento positivista de la norma en claro desmedro de otras fuentes del derecho (doctrina y jurisprudencia), el escaso conocimiento y uso de tratados internacionales, y en general, todas aquellas prácticas que no favorecen la transparencia, de la que forman parte los operadores del sistema.

La cultura organizacional es el conjunto de valores, creencias, expectativas, actitudes y prácticas propias de los integrantes de una organización. Esta cultura sirve de marco de referencia a los miembros de la organización y establece las pautas con que las personas deben conducirse en ésta. Desde un punto de vista general, podemos afirmar que si una organización, sea cual fuera, manifiesta estar comprometida con el

⁴ Diario *El Comercio*, 20 de marzo del 2006; sección A, página 3.

⁵ HAMMERGEN, Linn, “La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras”, en Pásara, Luis (comp.). *En busca de una justicia distinta*, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 290.

cambio, entonces empeña su mejor esfuerzo en generar condiciones y canales para mantener y desarrollar un aprendizaje continuo de todos sus integrantes.

En el Perú, la propia autoridad judicial ha reconocido que la cultura organizacional constituye un problema a resolver. En efecto, el 04 de agosto de 2003, con motivo de la ceremonia de conmemoración del “Día del Juez”, el entonces Presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, presentó un conjunto de propuestas y medidas para desarrollar un cambio en el sistema de justicia. Una de ellas fue la creación de comisiones de trabajo, entre las que se encontraba la *Comisión de Cambio de la Cultura Judicial*.

En esa perspectiva, la sub Comisión de Reforma de la Justicia Penal, adscrita a la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial del año 2003, muestra cómo opera la “cultura judicial” en el ámbito penal:

“El sistema de justicia penal peruano se caracteriza por tener una cultura judicial y prácticas inquisitivas y ritualistas, el sistema judicial más que los jueces tiene un bien construido andamiaje inquisitivo, el cual moldea al juez más bien intencionado en un cambio de cultura, los roles y funciones entre jueces y fiscales están confundidos y superpuestos, en la etapa de instrucción ambos magistrados realizan actividad persecutoria, ya que los dos buscan las pruebas de cargo contra el imputado, de modo tal que no hay un control de la investigación por un tercero imparcial ni la adecuada protección de los derechos fundamentales del procesado. En el juicio oral, los Vocales con frecuencia sustituyen al Ministerio Público proponiendo la práctica de pruebas de oficio. El ritualismo llega al exceso que en las audiencias, que deben ser orales, los magistrados aceptan y mandan a leer sendos escritos de las partes, así como se da lectura dos veces a los instrumentos que se incorporan al acervo probatorio, entre otros tantos ejemplos”.⁶

Sentada esta premisa fundamental, advertiremos con claridad que los problemas de la justicia no deben centrarse en la carencia de recursos financieros ni en el incremento del personal. Y es que, a nuestro juicio, toda reforma debe partir de suelo firme y para ello es necesario tener en cuenta cuáles son aquellos aspectos de la cultura organizacional de los entes involucrados en la reforma que retrasan o traban la marcha de los cambios y, de otro lado, generar consensos básicos sobre **qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán**.

2. Una reforma que supere la mal entendida obediencia al “superior jerárquico”

La “cultura judicial” responde en buena medida a la organización jerárquica en lo administrativo y lo jurisdiccional. Ello, aparentemente se deriva de una interpretación literal del artículo 138° de la Carta Fundamental. Esta disposición se suele entender en el sentido de que los jueces, en el ejercicio de la función jurisdiccional, están sometidos a la jerarquía. Esta visión no es acertada en la medida que los únicos vínculos que debe tener el juez al momento de impartir justicia son la Constitución y la ley.

Pero esta visión del ejercicio de la función jurisdiccional no nace con la Constitución de 1993. En realidad, forma parte de lo que venimos denominando como “cultura judicial”. En la década de los ochenta, Pásara ya indicaba que *“la socialización de los jueces*

⁶ El Informe completo se encuentra en: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/reforma/inf1.htm>

dentro del poder judicial no se realiza en términos de pertenencia a un grupo de iguales sino de hallarse bajo un puñado de superiores “.⁷

Por su parte, Montoya ha sintetizado este punto explicando que

“(…) en nuestra Constitución no sólo hay ausencia de elementos de garantía orgánica para la independencia del Juez sino que hay normas que reproducen su dependencia interna, es decir, su posición disminuida dentro de la propia organización judicial:

Normas que reproducen la dependencia judicial interna: tanto los artículos 138° (“la potestad de administrar justicia... se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos...”) y 144° (“la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación judicial”) de la Constitución, inducen a mantener un modelo tradicional de juez “napoleónico” es decir, funcional y burocratizado, forzado a la homogeneidad ideológica y el conformismo.

(...)

Debemos insistir en que dentro del Poder Judicial y en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, todos los jueces son iguales y “cualquier titular de una función jurisdiccional es igualmente independiente de todo otro sujeto” pertenezca o no al propio Poder Judicial. Desde este punto de vista no es posible tolerar vértices autocráticos de poder en la que confluyan la cúpula de la “carrera” y el vértice judicial. (...) En tal sentido las resoluciones judiciales, no deben orientarse a complacer a los magistrados denominados superiores sino deben sujetarse solamente al derecho”.⁸

Una perspectiva judicial que confirma las apreciaciones que se han venido dando sobre el tema la brinda Sergio Salas Villalobos, vocal superior y ex Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima, para quien el Judicial es el único Poder del Estado “*que no ha variado su estructura rígida, que es tipo piramidal, jerarquizada y con características coloniales y cortesanas*”.⁹

Asimismo hay que resaltar que la “jerarquía” –en los términos que venimos utilizando – influye directamente en la conducta cotidiana de los jueces y vocales superiores e incluso, en la década pasada, jugó un papel central para la institucionalización de la corrupción en el Poder Judicial. Esto fue entendido por el Consejo Transitorio del Poder Judicial cuando se ocupó de los niveles de corrupción existentes en el Poder Judicial y señaló que:

“Sin embargo para que se institucionalice la corrupción, de modo que llegue a articularse como un sistema perverso de injerencia en la administración de justicia, hasta un punto tal de controlarla, digitarla y lograr su deslegitimación ante la sociedad peruana, se ha requerido de la necesaria concurrencia, entre otros, de los siguientes facilitadores que la hicieron posible:

(...)

⁷ PÁSARA, Luis. *Jueces, justicia y poder en el Perú*. Lima: Centro de Estudios de Derecho y Sociedad, 1982, p. 212.

⁸ MONTOYA, Yván. *Poder Judicial y Estado Democrático de Derecho en el Perú*, Lima: Instituto de Defensa Legal. 1997, p. 22-23.

⁹ Diario *El Comercio*, 25 de septiembre del 2006, sección A, p. 4.

5. Propagación de la secuela denominada “contagio jerárquico” observada en los cuadros intermedios y de base del funcionariado, que alimenta y retroalimenta los patrones de conducta en proceso de quiebre o quebrados de los agentes del sistema judicial y que permite asumir con cínica normalidad las prácticas inescrupulosas y corruptas, como estilo rutinario de acceso, permanencia o promoción de la movilidad vertical de los magistrados y personal auxiliar en las pirámides institucionales”.¹⁰

Estando así las cosas, si la obediencia al “superior jerárquico” es una pauta de conducta en el sistema, bastaría que los órganos superiores y de gobierno orienten sus esfuerzos a mantener y reforzar el estado de cosas, para que todo el aparato de justicia permanezca inalterable.

Un buen ejemplo de lo que ocurre al interior del Poder Judicial: mediante comunicado, de fecha 12 de septiembre del 2006, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) reprobó públicamente la difusión de una nota de prensa emitida por la Corte Superior de Justicia de Lima porque, a su criterio, debió recabarse previamente la “autorización” expresa para difundir aspectos particulares de un caso. Ciertamente, la intervención del CEPJ no perseguía en absoluto revertir el estado de cosas, pues la información ya era de conocimiento público, lo que buscaba es mantener incólume la mal entendida jerarquía y el mantenimiento del status quo.

En la lógica descrita, el CEPJ puede llegar incluso a ejercer poder disciplinario contra jueces y juezas. Ese fue el caso del vocal superior titular, Sergio Salas Villalobos, a quien en su condición de Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima, se le impuso la sanción de “apercibimiento por falta grave” por haber opinado en un medio de comunicación local que *“a los vocales supremos les falta capacidad de liderazgo y que en el Poder Judicial parece haber una corriente de continuismo, cuando lo que se quiere es una revolución orgánica del Poder Judicial”*.¹¹

Si como venimos sosteniendo, lo central es mantener el estado de cosas existente, puede entenderse mejor por qué existe poca aceptación a la crítica, provenga de donde provenga, por qué no se incentiva el surgimiento de liderazgos internos y que cuando éstos aparecen se tornan pasibles de medidas disciplinarias. De igual modo se explicaría por qué magistrados y personal auxiliar ineficiente o involucrado en actos de corrupción, pueden en general, permanecer “intocables” en el Poder Judicial, a pesar de las labores de los órganos de control internos y externos. Sin embargo, la actitud de los operadores del sistema judicial que se explica con mayor nitidez es la resistencia a comenzar a implementar de manera integral y pública los cambios estructurales y de funcionamiento propuestos por la CERIAJUS,¹² en particular la reducción de funciones de la Corte Suprema a conocer sólo temas casatorios y de control de altos funcionarios, el establecimiento de un mecanismo disciplinario de jueces y juezas externo al Poder Judicial y el funcionamiento de un Consejo de Gobierno de conformación plural.

3. Entre el liderazgo autárquico y la incapacidad de trabajar en equipo: ausencia de políticas de Estado en materia de justicia

¹⁰ CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL. Informe Final. Comisión de Investigación “Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción”. Lima, 2001; p.71.

¹¹ Ver: <http://www.idl.org.pe/idlmail/boletines/190.doc>

¹² La Ley N° 28083 del 2003, creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). La Defensoría del Pueblo integró ésta Comisión y participó activamente en la elaboración del Plan Nacional y, específicamente, en los grupos de trabajo temáticos de Reforma parcial de la Constitución de 1993 y Leyes Orgánicas, Modernización y Gestión del Despacho Judicial y Fiscal, Recursos Humanos, Políticas Anticorrupción, y Acceso a la Justicia. El Plan Nacional de la CERIAJUS se encuentra pendiente de ejecución desde su entrega al Presidente de la República el 6 de mayo del 2004.

En el periodo comprendido entre los años 1996 y 2000 se pensó que los problemas del Poder Judicial serían solucionados por un grupo de técnicos instalados en la Gerencia Central de la Reforma y comandados por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. Este modelo no alcanzó los resultados deseados porque la reforma fue impuesta verticalmente y sin que los magistrados y los servidores judiciales participen activamente en el proceso de cambios institucionales.

Luego de esta experiencia, asumió el gobierno y administración del Poder Judicial un Consejo Transitorio. En marzo del 2001, este órgano elaboró un valioso informe titulado “Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción”.¹³ Este documento concluye señalando que el 70% de magistrados del Poder Judicial se encuentran vinculados a la corrupción y diseña un plan para combatirla, tanto a nivel de la organización judicial como en el proceso judicial y en el sistema de control. Sin embargo, muy pocas de estas medidas fueron asumidas y ejecutadas posteriormente.

Luego de concluidas las labores del Consejo Transitorio, se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN). La creación de este Grupo de Trabajo se enmarca dentro del “Convenio de Cooperación Interinstitucional para la Coordinación del Proceso de Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia”, suscrito por el Poder Judicial,¹⁴ el Tribunal Constitucional,¹⁵ el Ministerio Público,¹⁶ el Ministerio de Justicia,¹⁷ el Consejo Nacional de la Magistratura¹⁸ y la Academia de la Magistratura.¹⁹

El trabajo del GTAN tuvo un comienzo auspicioso, pues en octubre del año 2001 dio a conocer un Plan Estratégico de Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia, que tenía como ejes principales para la modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia (SNAJ), desarrollar capacidades efectivas de coordinación interinstitucional, adecuar las instituciones para el cambio, desarrollar sistemas de información y tecnología comunes, diseñar una política de recursos humanos, adecuar el marco normativo a la modernización, fortalecer la participación de la sociedad civil y desarrollar estrategias anticorrupción con participación de los usuarios y de la sociedad civil. Lamentablemente, todos estos objetivos del GTAN nunca se realizaron y, en forma paulatina, el trabajo fue perdiendo continuidad debido a la falta de voluntad política y coordinación entre quienes dirigían a las instituciones integrantes.

Posteriormente, por Acuerdo del 22 de enero del 2003, los vocales supremos titulares de la Sala Plena de la Corte Suprema, declararon en reestructuración al Poder Judicial y encargaron al Presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, la conformación de una comisión de magistrados para plantear medidas urgentes e inmediatas para el cambio estructural en la marcha de la justicia. Esta Comisión estuvo integrada por 13 magistrados de todas las instancias y no efectuó un diagnóstico integral del problema. Su trabajo estuvo destinado a elaborar un conjunto de informes para la reforma penal y civil, la modernización del despacho judicial, los órganos de gobierno del Poder Judicial y la política para luchar contra la corrupción judicial.

Meses después, el 4 de octubre del año 2003, se publicó en el Diario Oficial *El Peruano*, la Ley N° 28083 que creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de

¹³ La Presidencia de la Comisión que elaboró el informe estuvo conformada por el vocal supremo titular Hugo Sivina Hurtado y por el miembro Roger Rodríguez Iturri.

¹⁴ Bajo la Presidencia del vocal supremo titular Oscar Alfaro Álvarez.

¹⁵ Bajo la Presidencia del magistrado Manuel Aguirre Roca.

¹⁶ Siendo Fiscal de la Nación Nelly Calderón Navarro.

¹⁷ Siendo Ministro de Justicia Fernando Olivera Vega.

¹⁸ Bajo la Presidencia del consejero Jorge Angulo Ibero.

¹⁹ Bajo la Presidencia de la vocal suprema titular Elcira Vásquez Cortez.

la Administración de Justicia (CERIAJUS), con el mandato de elaborar en 180 días un Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia.

En este contexto, el Presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, mediante Resolución Administrativa N° 191-2003-P-PJ de fecha 22 de octubre del año 2003, decide crear el Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ) para que *“sea una fuente constante de información a la CERIAJUS con las distintas perspectivas que desde diversos sectores regionales, nacionales y de la sociedad civil se postularán para enriquecer la agenda de cambios en la justicia”*.

En la práctica, lo único que se produjo al inicio del funcionamiento de ambas comisiones fue la falta de conocimiento del ámbito de competencia de cada una, produciéndose malos entendidos sobre quién debía liderar la reforma de la justicia en nuestro país. Incluso el Poder Judicial se vio obligado a definir, mediante Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial N° 205-2003-P-PJ, cuáles serían las actividades que cumpliría el ANJ.²⁰

En abril del 2004, el grupo impulsor del ANJ entregó a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia su informe final denominado “Políticas de Estado para el cambio estructural del Poder Judicial”. Se trata de un documento que recoge las conclusiones de un conjunto de audiencias públicas, celebradas a escala nacional, y presenta al país un modelo de justicia para los próximos 20 años.

Por su parte, el Pleno de la CERIAJUS aprobó el Plan Nacional de Reforma el 23 de abril de 2004 y, el 6 de mayo del mismo año, el vocal supremo Hugo Sivina²¹ lo entregó públicamente al Presidente de la República. Sin embargo, desde aquella fecha, tal documento no se ejecuta ni se toma en cuenta para la formulación de políticas judiciales.

Tuvo que producirse un escándalo propiciado por la detención y puesta a disposición de la justicia de un vocal supremo provisional, para que se abra un nuevo capítulo en la larga historia de reformas de nuestro servicio de justicia. No obstante, esta vez la historia tiene un curso distinto. A diferencia de los momentos que propiciaron la creación de la CERIAJUS –en los que era incierto el liderazgo político para la conducción de la reforma –, en la actualidad, tanto el Congreso como el Poder Judicial vienen llevando a cabo discusiones, aunque cada uno por su cuenta, sobre cómo y qué reformar. Frente a ello, de lo que se trata entonces es de propiciar los consensos necesarios entre los órganos constitucionales para conducir y liderar la reforma del sistema judicial.

En efecto, mientras el Congreso discute propuestas sobre carrera judicial²² y fiscal, la Sala Plena de la Corte Suprema dio a conocer un conjunto de medidas relativas a la Corte Suprema,²³ al ámbito disciplinario,²⁴ a la organización y funcionamiento de los

²⁰ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 27 de noviembre del 2003.

²¹ Actual Presidente de la Comisión Especial de Reestructuración del Poder Judicial 2006.

²² Este hecho motivó que los vocales de la Corte Suprema, en sesión de Sala Plena, acordaran solicitar al Congreso se les incluya en los debates y jornadas de trabajo que se desarrollen en la sede parlamentaria.

²³ Así, entre otras medidas se propuso: inspeccionar los despachos de los vocales provisionales; proveer de titulares, previo concurso, a las Relatorías y Secretarías de las Salas Permanentes Civil y Penal; así como de la Relatoría de la Sala de Derecho Constitucional y Social; realización de plenos casatorios y jurisprudenciales por parte de las Salas Civiles; publicar en la página Web del Poder Judicial la crónica de las salas de la Corte Suprema; las resoluciones que emita indicarán el nombre del ponente y se notificarán inmediatamente; regular las entrevistas de las partes y abogados con los vocales supremos; dictar el reglamento del despacho judicial de las salas supremas; implementar en la página Web una sección de jurisprudencia de las salas supremas y progresivamente en cada Corte Superior; las Salas Supremas, a excepción de las Penales, deberán, con el concurso del Centro de Investigaciones

órganos jurisdiccionales a escala nacional²⁵ y a algunos aspectos normativos.²⁶ También adoptó una medida de transparencia²⁷ y manifestó su intención de constituir un órgano de apoyo de la reforma judicial,²⁸ así como la conformación de una comisión especial integrada exclusivamente por vocales supremos,²⁹ para que proponga a la Sala Plena las medidas de reestructuración que el Poder Judicial requiera.

A la luz de lo ocurrido en los últimos 10 años (1996–2006), de manera general podemos identificar algunos elementos de interés.

1. La reforma del servicio de justicia no significa sólo la reforma del Poder Judicial. El servicio de justicia incluye, ciertamente, un conjunto de instituciones y operadores que deben guiar sus esfuerzos de cambio según un plan y estrategias previamente consensuados. Por lo tanto, en los últimos 10 años, en sentido estricto, sólo se han producido dos intentos reformadores: el emprendido por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN) y la labor de la Comisión Especial de Reforma de la Administración de Justicia (CERIAJUS). El resto de experiencias constituyen intentos parciales de cambios en el sistema. Concretamente nos referimos al trabajo realizado por el Consejo Transitorio del Poder Judicial, la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial del año 2003, el Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia y, hasta el momento, el actual proceso emprendido por el Congreso de la República y la Sala Plena de la Corte Suprema del Poder Judicial.

Judiciales, cumplir lo dispuesto por el artículo 22° y 116° de la Ley Orgánica del Poder Judicial; proponer la reforma del artículo 400° del Código Procesal Civil, por haber dificultado la realización de plenos casatorios; institucionalizar el cuerpo de asesores de la Corte Suprema.

²⁴ A este nivel se acordó que en investigaciones disciplinarias donde estén involucrados magistrados y servidores judiciales, se acceda a información proveniente del levantamiento del secreto bancario, el movimiento migratorio e INFOCORP; además, facultar a los vocales integrantes de la Comisión de Reestructuración a efectuar visitas inopinadas a cualquier órgano jurisdiccional de la República, para verificar el cumplimiento estricto del horario de trabajo; incrementar las funciones de inspección, de control preventivo, y la potestad normativa por parte de la OCMA; que los Jefes de las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura efectúen visitas diarias inopinadas con la finalidad de verificar la permanencia de los magistrados y personal auxiliar y administrativo, así como para velar el cumplimiento de los plazos procesales; integrar a los sistemas de información judicial a la OCMA y a la ODICMA.

²⁵ En este ámbito se acordó: Proveer de titulares, previo concurso, a las Relatorías y Secretarías de todos los Distritos Judiciales; rotación del personal de Mesa de Partes; prohibir el ingreso del público a las Mesas de Partes (dentro y fuera del horario de trabajo); actualizar la información general acerca de la situación laboral y funciones de los empleados que trabajan en el ámbito jurisdiccional (juzgados, salas y mesas de parte); que cada órgano jurisdiccional identifique al personal judicial, sus funciones y realice una evaluación de su nivel de competencia laboral; implementar a nivel nacional la sub especialidad de derecho constitucional; se dispuso el cumplimiento del horario de trabajo; se ordenó la suspensión de las licencias y vacaciones de personal jurisdiccional y administrativo, salvo casos de fuerza mayor.

²⁶ Entre otras medidas se estableció: Adelantar la vigencia de algunas de las disposiciones del nuevo Código Procesal Penal; introducir un proyecto de ley con modificaciones urgentes a la legislación procesal penal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo referido a autorizar al Presidente del Poder Judicial, a pedido de la Sala Penal, a solicitar la formación de Tribunales de Juzgamiento a dedicación exclusiva, cuando las circunstancias lo requieran; dictar el Reglamento del Auxiliar Jurisdiccional; aprobar el Manual de Funciones de las Mesas de Partes, Secretarías y Relatorías del Poder Judicial; establecer un Reglamento Disciplinario Unificado; establecer un Reglamento de Asignación, Rotación y Traslados de los auxiliares y empleados jurisdiccionales; emisión de Directivas acerca de las prohibiciones y relaciones del personal con letrados y litigantes; el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial estudiará la posibilidad de ampliar la competencia material de la Sala Penal Nacional.

²⁷ Publicación del curriculum vitae de los magistrados del Poder Judicial en la página Web.

²⁸ Potenciar el Centro de Investigaciones como órgano de apoyo del Poder Judicial y encargado de promover la reforma permanente.

²⁹ Esta Comisión está presidida por el ex presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina Hurtado e integrada por los vocales supremos titulares, Francisco Távara Córdova, Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), César San Martín Castro y Víctor Ticona Postigo; y por el ex vocal supremo titular, Andrés Echevarría Adrianzen.

2. Si bien el sistema de justicia está integrado por un conjunto de instituciones, órganos y operadores que comparten responsabilidad en la reforma, ello no quiere decir que la responsabilidad sea de la misma intensidad. Así, si realizamos una comparación entre el papel que debe jugar el Poder Judicial y el Ministerio del Interior, debido a la actuación de la Policía Nacional, la diferencia de responsabilidades es notoria.
3. Existe mucha dificultad en los operadores del sistema para coordinar más allá del corto plazo, de ahí que políticas de largo aliento como las elaboradas por el GTAN y la CERIAJUS no hayan tenido eco hasta el momento. Pero este hecho revela uno más preocupante: hasta ahora, nuestras instituciones no han sido capaces de trabajar en equipo al momento de formular y ejecutar políticas de Estado.
4. Por otro lado, si los operadores del sistema afirman estar comprometidos con el cambio, entonces tendrían necesariamente que generar condiciones y canales para que los órganos e instituciones que forman la totalidad del sistema de justicia se vayan involucrando paulatinamente en el cambio. Sin embargo, no se conoce algún esfuerzo en este sentido. Por el contrario, las autoridades han terminado cediendo terreno a resistencias corporativas, a problemas en la coordinación interinstitucional y a la gestión y requerimientos del día a día.
5. A pesar de que existen diagnósticos que proponen acciones concretas para combatir los males de la justicia, hasta el momento no se conoce un plan de monitoreo y resultados que den cuenta a la ciudadanía sobre el impacto y la progresión de los cambios en la mejora de la justicia. Sin duda, esta situación obedece, entre muchos otros factores, a la proliferación de caudillos “reformistas” con visión de corto plazo.

¿Qué hacer en este contexto?, si tenemos todos estos diagnósticos y un Plan Nacional ya consensuado en sus aspectos básicos, empecemos a desarrollarlo y a adaptarlo en el camino con las modificaciones que se requieran. No hay que escatimar esfuerzos para vencer la inercia institucional y adoptar acciones firmes y coordinadas.

Es menester agregar a ello la necesidad de que tanto Estado como sociedad se mantengan vigilantes para verificar si los cambios que se emprenden constituyen procesos de verdadera reforma. Si en el ínterin detectáramos que el rumbo está errado, correspondería reconducir el esfuerzo y el debate público hacia lo que realmente importa: la modificación de las malas condiciones del servicio de justicia para beneficio de la población.

4. La reforma no puede ser excluyente

En el Perú existen diversos puntos de vista acerca de quién o quiénes deben participar en la reforma de la justicia. Tradicionalmente, la reforma del servicio de justicia se ha asociado con la reforma del Poder Judicial y, por lo tanto, los llamados a llevar a cabo los procesos de cambios serían los jueces.

Esta perspectiva olvida que el Poder Judicial es sólo una parte del sistema de justicia. Las deficiencias graves y crónicas por todos conocidas obedecen a causas que, por lo general, se encuentran interrelacionadas, pues afectan a uno o más operadores del sistema. De ahí que se pueda sostener válidamente que una medida de reforma será eficaz en la medida que cuente con el concurso efectivo de todas las instituciones involucradas.

Pero esta afirmación quedaría en el plano teórico si no identificamos que es lo que cada operador podría aportar para la mejora del sistema. Es indiscutible, en primer lugar, la presencia del Poder Judicial en el proceso de cambios. Y cuando nos referimos al Poder Judicial, ciertamente, lo hacemos en un sentido amplio, es decir, comprensivo de magistrados y de servidores judiciales. Lo planteamos así pues los intentos de reforma ocurridos en los últimos 10 años no han fomentado la participación activa de estos sectores. Salvo la Comisión de Reestructuración del año 2003, que llegó a impulsar el concurso de magistrados de todas las instancias, ningún esfuerzo reformador ha considerado pertinente la intervención de los servidores judiciales.³⁰ Ciertamente, su experiencia puede contribuir a la generación de información útil para la toma de decisiones en las áreas de lucha contra la corrupción, la mejora de la transparencia judicial, el trato del usuario en el servicio de justicia, la organización, gestión y eficacia del proceso judicial, entre otros aspectos. Pero, además, los trabajadores judiciales son los directos responsables de hacer tangibles los cambios y, en ese sentido, bien podrían resistirse expresa o tácitamente.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Economía y Finanzas, Interior y Justicia también juegan un rol importante en el diseño y ejecución de los planes de reforma. En efecto, la programación de recursos suficientes, para hacer realidad aquellos cambios que así lo requieran, depende del Ministerio de Economía y Finanzas.

De igual forma, es el Ministerio del Interior el llamado a cautelar la idoneidad de los miembros de la Policía Nacional que prestan auxilio a la justicia. La policía realiza actos de comunicación procesal a agraviados y testigos, protege la integridad y la vida de los juzgadores, participa y está llamado a velar por la normal ejecución de medidas cautelares, investiga e identifica a los sujetos que posteriormente serán sometidos a proceso penal, entre otros aspectos.

Asimismo, habría que decir que el Ministerio de Justicia es el principal responsable de formular y ejecutar políticas claras de acceso a la justicia. Esta responsabilidad incluye brindar orientación y asistencia legal gratuita al ciudadano, a fin de que éste pueda resolver sus problemas jurídicos sin necesidad de acudir al Poder Judicial. A ello se agrega una adecuada promoción del uso masivo por la población de mecanismos de justicia alternativa, así como la selección adecuada y la provisión oportuna de abogados que puedan desempeñarse como defensores públicos.

Pero el Ministerio de Justicia también tiene un rol clave en el proceso de reforma porque tiene a su cargo un conjunto de instituciones adscritas a su sector con una manifiesta relación con el aparato de justicia. Nos referimos al Consejo de Defensa Judicial del Estado, al Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), al Archivo General de la Nación (AGN) y al Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI). En este informe nos referiremos sólo a tres de ellas.

El Consejo de Defensa Judicial agrupa a los procuradores públicos que, en defensa del Estado, mantienen una estrecha vinculación con la dinámica y el funcionamiento del servicio de justicia. De allí la importancia, por un lado, de evitar que inicien o tramiten procesos innecesarios, obstruccionistas o con manifiesta falta de razón

³⁰ Nos referimos concretamente a los administradores, analistas, asesores de corte, asesores legales, asistentes administrativos, asistentes judiciales, asistentes de juez, asistentes de vocal, auxiliares administrativos, auxiliares judiciales, coordinadores, directores, especialistas legales, gerentes, inspector general, jefes de oficina, peritos judiciales, relatores, revisores, secretarios de confianza, secretarios de sala, secretarios judiciales, técnicos administrativos y técnicos judiciales.

jurídica; y, de otro, de potenciar su actividad técnica con la justicia, a fin de que sean capaces de provocar decisiones judiciales de trascendencia para la vida en sociedad.

Del mismo modo, se requiere que el INPE lleve a cabo una mayor actividad para gestionar y, en esa medida, ampliar la cobertura de unidades receptoras, para la prestación de servicios a la comunidad. Esta ampliación de la cobertura contribuiría a la efectividad de la función jurisdiccional de los jueces penales. Por otro lado, un buen ejemplo de cómo la corrupción en el sistema también podría involucrar a personal del INPE está descrito por el Consejo Transitorio del Poder Judicial al señalar que:

“En el tratamiento y permanencia de los reos en cárcel se identifica un sistema de calificaciones para internos procesados y sentenciados que presenta un escenario nada despreciable de corruptelas de baja intensidad, en el marco de inobservancia de la Directiva N° 001-97 INPE/DGT y Normas complementarias; es decir resulta evidente e inexplicable que procesados primarios se encuentren internados en Penales como Lurigancho y Castro Castro, mientras que otros que registran constantes ingresos y/o peligrosidad delictiva, se encuentran en Centro Penal para Reos Primarios (Ex San Jorge)”.³¹

Otra institución que depende del Ministerio de Justicia y puede contribuir con la mejora del sistema de justicia es el FEDADOI. Este fondo podría aportar recursos adicionales para la mejora del sistema de justicia.³²

Por tradición y por la naturaleza de su labor ha sido imprescindible el concurso del Poder Legislativo como directo responsable de la generación de modificaciones en la Constitución, Leyes orgánicas y Leyes ordinarias, pues se tratan de fuentes normativas sumamente importantes que sirven de cobertura a las disposiciones de corte reglamentario que se requieran. Además, no podemos dejar de mencionar el papel que cumple en la asignación del presupuesto para las instituciones del sistema de justicia.

Por otra parte, el Ministerio Público “es un actor fundamental para sumar al proceso de recambio de la justicia. Su capacidad de intervención en la definición de políticas sobre protección de derechos, acceso a la justicia, persecución penal o violaciones a los derechos fundamentales, pone en evidencia su responsabilidad estatal, lo expone a la necesidad de reconsiderar el trabajo de todos estos años y fundamentalmente de promover cambios”.³³ En esta dirección, habría que considerar, además, que la adopción de políticas judiciales basadas en el incremento de juzgados y salas repercute sobre la estructura y funcionamiento de esta institución.

Igualmente, sería lamentable la ausencia del Tribunal Constitucional. Ello, por cuanto el supremo intérprete de la Constitución opera como órgano de revisión en los procesos constitucionales y sus decisiones ya han demostrado ser capaces de tener un impacto realmente demoledor en el funcionamiento del Poder Judicial. Por ejemplo, a consecuencia de los precedentes sentados por dicho Tribunal en materia previsional³⁴ y laboral,³⁵ se remitieron a los juzgados contencioso administrativos del

³¹ CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL. Informe Final. Comisión de Investigación “Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción”. Lima, 2001; p.76.

³² Así, lo ha entendido el Presidente del Poder Judicial, Walter Vásquez Vejarano, pues mediante Oficio N° 1848-2006-CE/PJ, solicita que se transfiera de dicho Fondo, a favor del Poder Judicial la suma de S/. 50'000,000.00 de nuevos soles. Al respecto puede consultarse:

http://www.minjus.gob.pe/Organismosdescentralizados/fedadoi/2006/ACTA_10JUL06.pdf

³³ Centro de Estudios Legales y Sociales, “Ejes para una reforma del Ministerio Público”, Buenos Aires, 2005, p.11

³⁴ Caso Anicama. Sentencia recaída en el expediente N° 1417-2005-PA/TC, de fecha 8 de julio del 2005.

Poder Judicial miles de casos para su tramitación. Este hecho ocasionó el colapso inmediato de dichos órganos jurisdiccionales, con el consiguiente reclamo de miles de pensionistas que vieron negada temporalmente la satisfacción de su interés alimentario, no obstante la edad de la parte, el esfuerzo, el tiempo, y el gasto incurridos para llegar hasta el supremo intérprete.

De otro lado, la mala fe, la temeridad y la corrupción de los abogados litigantes son prácticas que afectan el normal desarrollo y efectividad del proceso judicial. Sin embargo, no se escuchan voces para incluir a los Colegios de Abogados en la agenda de cambios, a pesar de ser los directos responsables de diseñar y potenciar sus procedimientos de control sobre el ejercicio profesional de sus agremiados.

Otro aspecto central en una reforma de la justicia en nuestro país es la revisión del componente formativo de aspirantes a magistrados y de quienes ya ejercen potestad jurisdiccional y fiscal. En este plano, se advierte la necesaria presencia de las Universidades a través de sus Facultades de Derecho y Unidades de Post Grado, así como de la Academia de la Magistratura (AMAG). Las primeras de las nombradas son responsables de la formación ética y de la transmisión de conocimientos que deben regir la vida profesional de los aspirantes a jueces. A la segunda le corresponde la capacitación continua y especializada del magistrado, de modo que asuma con profesionalismo e independencia su labor cotidiana. Sin duda, en este ámbito también tienen especial importancia la labor que realizan las Escuelas de funcionarios judiciales en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.

No debería estar ajeno a la reforma del aparato de justicia el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), pues es la institución encargada por la Constitución de decidir, conforme a un perfil, quién ingresa y quién no permanece en la carrera judicial. Su labor, sin duda, tiene directa relación con la designación y permanencia de magistrados independientes y probos en el ejercicio de función jurisdiccional.

Se ha considerado, adicionalmente entre nosotros, que la reforma de la justicia es un asunto que no le compete a la sociedad civil, sino al sector público, especialmente al propio Poder Judicial. Sin embargo, poco a poco la sociedad civil ha sabido ganarse el lugar que le corresponde. Por ejemplo, en el Plan Estratégico y lineamientos para la Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia (SNAJ), se sostuvo en el Eje 6 la necesidad de *“fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de modernización de la administración de justicia mediante la apertura de espacios adecuados para compartir percepciones, plantear necesidades y generar propuestas”*.

A su turno, el Grupo Impulsor del ANJ, encargado de diseñar la política judicial para los próximos 20 años fue enfático al indicar que: *“La reforma integral y sostenida de la justicia se presenta como un reto y una prioridad para el Estado y para la sociedad. Su orientación no puede quedar solamente en manos del primero pues requiere del concurso y participación de todos los sectores públicos y privados del país, conforme al principio constitucional de que la justicia emana del pueblo (...)”*.

Pero el espacio donde mayor representación y participación tuvo la ciudadanía fue en la CERIAJUS. Como se recordará, al Pleno asistieron representando a la sociedad civil los doctores Alfredo Villavicencio, David Lovatón, Guillermo Lohman Luca de Tena, Javier de Belaunde, Guillermo Miranda, en tanto que Luis Mena Núñez lo hacía

³⁵ Caso Baylón Flores. Sentencia recaída en el expediente N° 0206-2005-PA/TC, de fecha 28 de noviembre del 2005.

por el gremio de los abogados y Enrique Angulo por las universidades. Esta situación, dibujada por la CERIAJUS, lamentablemente no se reproduce en la actualidad, habida cuenta de que ni el Congreso ni la Corte Suprema han implementado mecanismos de participación efectiva de la sociedad en los procesos de reforma que vienen llevando a cabo.

Lo cierto es que la experiencia en nuestro país y en el extranjero indica que la sociedad civil organizada puede contribuir significativamente a la mejora de la justicia. Efectivamente, no sólo ayuda a generar información útil para la toma de decisiones idóneas, también identifica y prioriza los reclamos ciudadanos, formulando propuestas técnicas de solución. Obviamente, todo este esfuerzo contribuye a que el proceso de cambios goce de consenso y de aceptación ciudadana.

Finalmente, no podríamos concluir este punto sin hacer una especial mención al papel que cumple la cooperación internacional, pues suele constituirse como una fuente de financiamiento de proyectos y de asistencia técnica en el proceso de cambios. Así por ejemplo el Presidente del Poder Judicial en su Discurso de Apertura del Año Judicial 2006 dio cuenta del inicio de un convenio, por 12 millones de euros, con la Unión Europea, para el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUSPER)³⁶ y un Proyecto por 15 millones de dólares con el Banco Mundial para el mejoramiento de los servicios de justicia.³⁷

En síntesis, jueces y legisladores tienen un papel clave en el proceso de mejora de la justicia. Sin embargo, no son los únicos actores llamados, pues la reforma del sistema exige la identificación de liderazgos claros, pero también de grados de responsabilidad en cada uno de los operadores. Sin duda, teniendo clara esta correlación de esfuerzos, el actual intento de reforma durará más allá del entusiasmo inicial de sus actores.

³⁶ Contiene ocho áreas de atención: 1) Carrera judicial y fiscal, 2) Capacidades de jueces y fiscales, 3) Jurisdicción constitucional, 4) Justicia de paz, 5) Defensa pública, 6) Jurisprudencia de la Corte Suprema, 7) Ministerio Público y Recomendaciones de la CVR y, 8) Coordinación interinstitucional.

³⁷ Se orienta a los siguientes temas: 1) Planeamiento estratégico del Poder Judicial, 2) Consejo Nacional de la Magistratura, 3) Acceso a la justicia; y, 4) Corrupción.

SEGUNDA PARTE

PROPUESTAS BÁSICAS PARA SABER QUÉ REFORMAR

CAPÍTULO PRIMERO

ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a la capacidad de la población de un país para acudir, voluntariamente, a mecanismos tradicionales o alternativos, públicos o privados, de solución de controversias.³⁸

En la actualidad, una de las mayores dificultades que enfrentan los Estados es la de facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia. Si bien dicho acceso es un derecho básico del individuo, también es un hecho público la insatisfacción que muestra la población por los defectos y carencias del servicio de justicia en manos del Poder Judicial. Por ejemplo, según una encuesta realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, un 95.8% de ciudadanos descalifica al servicio de justicia calificándola como mala / muy mala (58.5%) o regular (37.3%).³⁹

A ello debemos agregar el hecho de que, en los últimos seis años, la población se ha inclinado peligrosamente por el uso de la fuerza o auto tutela para resolver sus conflictos y necesidades. En efecto, dicha investigación revela que, ante la consulta de si se está o no de acuerdo con realizar justicia por mano propia, un 37.2% indica que se encuentra muy de acuerdo o de acuerdo con dicho proceder. En el año 2000, ésta misma interrogante sólo recibió un 15.7% de apoyo.⁴⁰

Se agrava enormemente el panorama pues nuestro país cuenta con altísimos niveles de pobreza y, por tanto, de exclusión del sistema legal. En este sentido, resulta de significativa importancia el diagnóstico que sobre el tema realizó la misión del PNUD en el año 2001:

“En el Perú de hoy formalmente todos pueden ser ciudadanos, sin embargo esta condición se limita a la capacidad de elegir y no al ejercicio pleno de otros derechos fundamentales como el de acceso a la justicia y el logro efectivo de seguridad jurídica. Las instituciones jurídicas formales, las informales y los mecanismos de toma de decisiones cuando no están apoyados en una base ciudadana capaz de establecer los contrapesos y controles propios de una democracia republicana, tienden a tomarse en instrumentos generadores de miedo, subordinando los intereses superiores de la comunidad a los intereses mezquinos de un pequeño grupo o de una persona. Esta subordinación a su vez genera desconfianza y debilitamiento del Estado (...).⁴¹

Sobre la base de este diagnóstico, y según recientes informaciones, se sabe que el 74% de los habitantes de la sierra peruana es pobre y el 44% de ellos vive en extrema pobreza. En Lima sólo el 2,6% se encuentra en esa situación, siendo el ingreso

³⁸ PNUD, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, Informe Revisado, Misión Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú, PNUD, Ministerio de Justicia, julio 2001.

³⁹ Barómetro Social: Justicia. Estudio 327, realizado a la población de Lima Metropolitana y Callao el sábado 9 y domingo 10 de septiembre de 2006, se encuentra disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe>

⁴⁰ Barómetro Social: Justicia. Estudio 327, realizado a la población de Lima Metropolitana y Callao el sábado 9 y domingo 10 de septiembre de 2006, se encuentra disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe>

⁴¹ PNUD, “De la exclusión a la confianza...”. *Op. Cit.*, p.21.

mensual promedio de una persona en extrema pobreza de S/.72 nuevos soles.⁴² Resulta imprescindible que el Estado no escatime sus mejores esfuerzos para combatir esta situación de grave exclusión, facilitando que los ciudadanos y ciudadanas conozcan el contenido de normas básicas de nuestro sistema jurídico, con la finalidad de que puedan hacer uso de ellas y de los mecanismos de protección allí previstos.

En esa medida, debe ser un fin del Estado que la tutela de los derechos o intereses amenazados no se agote con la organización de un Poder Judicial independiente, eficiente, ágil y transparente, sino que se ofrezcan y apoyen otras formas de resolución de conflictos que puedan resultar, de acuerdo con la naturaleza del conflicto, más efectivas y menos costosas en términos económicos. De igual modo, deben ser rápidas en relación con el tiempo empleado en su solución; convenientes en cuanto pueden impedir la recurrencia del conflicto, y socialmente más valiosas, en cuanto posibilitan y mejoran la relación futura de las partes y la sana convivencia en sociedad.

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta la complejidad de la situación, se requiere trabajar en varias direcciones, específicamente, a través del diseño y ejecución de labores preventivas, educando y orientando a la ciudadanía sobre sus derechos con relación al sistema de justicia. También urge expandir los servicios de asesoría legal gratuita y de defensa pública, desarrollar y potenciar mecanismos de justicia alternativa, fortalecer las labores de la justicia comunal y de la justicia de paz y, finalmente, eliminar los obstáculos que disuaden o impiden a la población iniciar o mantener un proceso en el Poder Judicial,⁴³

1.1 Educación, orientación y asesoría a la población sobre sus derechos con relación al sistema de justicia

1.1.1 Problemas que merecen atención

Una de las causas que facilitan la generación de conflictos y de exclusión es el desconocimiento por parte de la población acerca de cuáles son sus derechos, qué conductas están permitidas y cómo exigir el respeto de la norma cuando se la amenaza o vulnera. Como diría Zapata Bello: *“La antítesis del Estado de Derecho no solamente presupone que ciertos grupos o individuos estén por encima de la ley, sino que también existan personas o grupos que actúen inconscientemente al margen de las normas jurídicas por el desconocimiento de sus derechos y obligaciones y las facultades que la ley les reconoce para realizar determinados actos en satisfacción de sus intereses”*.⁴⁴

Si indagamos, por ejemplo, a nivel de Lima Metropolitana y El Callao, el nivel de conocimiento de la población acerca del sistema de justicia, encontraremos que según una reciente encuesta el 49.7% de los entrevistados reconoció estar poco informado sobre el tema de la justicia, mientras que el 6.9% afirmó no tener ningún conocimiento al respecto.⁴⁵

⁴² Diario El Comercio, Lima, 6 de octubre del 2006. Sección B, p. 3.

⁴³ Para tener mayores alcances de la problemática revisar: FERRANDINO, Álvaro “Acceso a la Justicia”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta*, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 377-408.

⁴⁴ Zapata Bello, Gabriel. “Acceso a la Justicia”. Versión disponible en:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23.pdf>

⁴⁵ Grupo de Opinión de la Universidad de Lima. Encuesta realizada entre el 9 y 10 de septiembre del 2006 en Lima Metropolitana y el Callao.

Este bajo nivel de información es mucho más preocupante si, primero, tenemos en cuenta aquellas zonas del territorio nacional donde la lengua predominante es distinta de la lengua española y, segundo, no se advierte la presencia del Estado promoviendo y difundiendo las normas básicas del sistema jurídico en la lengua originaria. Recordemos que si echamos una mirada a la situación de peruanos y peruanas que hablan un idioma distinto a la lengua española, tenemos que, según información disponible al año 1993, más de tres millones de personas hablan quechua, más de cuatrocientos mil hablan aymara, y más de cien mil peruanos hablan otra lengua nativa.⁴⁶

En el Cuadro N° 03 se puede apreciar el porcentaje de la población de algunos distritos judiciales en los que se hablan idiomas originarios.

Cuadro N° 03
Población que habla idiomas nativos⁴⁷

Departamento	Quechua	Aymara	Lenguas amazónicas
Áncash	46.85	----	0.07
Apurímac	54.35	----	0.6
Ayacucho	56.7	----	0.06
Huancavelica	44.33	----	----
Cusco	48.07	0.23	----
Puno	32.69	24.87	0.1
Moquegua	4.14	11.22	----
Tacna	2.41	14.2	0.07
Amazonas	0.25	----	7.82
San Martín	0.91	----	2.07
Madre de Dios	15.74	----	2.73

A la luz de estas cifras, cabe preguntarse si el Ministerio de Justicia se ha preocupado por dotar a la población que vive en aquellos departamentos, de los principales textos normativos o información en la lengua que predomina de la zona, conforme al artículo 48 de la Constitución,⁴⁸ a lo previsto en la Ley Orgánica del Sector Justicia, Decreto Ley N° 25993 y su Reglamento, Resolución Ministerial N° 146-2000-JUS.⁴⁹ Sin duda, es aún insuficiente la presencia del Estado en relación a sectores importantes de ciudadanos peruanos y peruanas.

En la actualidad, en nuestro país se viene desplegando orientación legal a través de los Centros de Asesoría Legal Gratuita (ALEGRA). Sin embargo, su cobertura es aún notoriamente insuficiente para satisfacer las necesidades de la población.

En el Cuadro N° 04 puede observarse la ubicación geográfica de los Centros ALEGRA que funcionan actualmente a nivel nacional.

⁴⁶ Información disponible en: www.inei.gob.pe

⁴⁷ FARFAN, George, **Acceso a la Justicia en el Perú**, Lima: Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria, marzo del 2005.

⁴⁸ Artículo 48 de la Constitución.- Idiomas oficiales. Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aymara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.

⁴⁹ Conforme a estos dispositivos, corresponde al Ministerio de Justicia: brindar información jurídica a la ciudadanía y promover su difusión; centralizar, coordinar, asesorar y promover la tutela y vigencia de los Derechos Humanos; conducir, promover y supervisar el funcionamiento de los servicios jurídicos populares; promover y coordinar la defensa de oficio a las personas de escasos recursos.

Cuadro Nº 04
Cobertura de los Centros ALEGRA

Centros de Asistencia Legal Gratuita - ALEGRA	Fecha de Inauguración
Los Olivos	Agosto 2004
San Juan de Miraflores	Agosto 2004
Ica	16 de septiembre 2004
Arequipa	12 de noviembre 2004
Trujillo	10 de diciembre 2004
Huaraz	27 de diciembre 2004
Huancayo	27 de diciembre 2004
Callao	31 de marzo 2005
Madre de Dios	02 de mayo 2005
Ayacucho	15 de noviembre 2005
Cusco	05 de mayo 2006

Fuente: Ministerio de Justicia
Elaboración: Defensoría del Pueblo

A la fecha, de los 11 Centros Alegra distribuidos en el territorio nacional, tres funcionan en Lima y Callao (Los Olivos, San Juan de Miraflores y Callao) y ocho en el resto del país (Ica, Arequipa, Trujillo, Huaraz, Huancayo, Madre de Dios, Ayacucho y Cusco).⁵⁰

Sin duda, el Ministerio de Justicia ha venido llevando a cabo esfuerzos para ampliar la cobertura. Sin embargo, atendiendo a las fechas de inauguración de los Centros se observa una tendencia decreciente, pues mientras en el año 2004 entraron en funcionamiento seis Centros ALEGRA, en lo que va del año 2006 sólo ha iniciado sus labores el Centro ALEGRA en el Cusco.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, habiendo transcurrido dos años desde el inicio de funciones de los primeros seis Centros, no se ha dado a conocer algún informe o balance sobre su funcionamiento. Además, cabe indicar que voces autorizadas han destacado que el Estado no se ha hecho sentir lo suficientemente en este campo. Por ejemplo, según Callirgos Velarde,

⁵⁰ También se han implementado módulos ALEGRA para la población penitenciaria en los Penales Sarita Colonia (Callao), de Chorrillos, Lurigancho, Pucallpa, Picsi (Chiclayo), Socabaya (Arequipa), Yanamilla y El Milagro (Trujillo).

*“(...) no existe un servicio integral de asistencia legal gratuita al alcance de todos los ciudadanos peruanos que sea promovido y ofrecido desde el Estado. Los servicios de asesoría legal gratuitos ofrecidos por el Estado son limitados y escasos, con el agravante que no existen mecanismos que permitan al personal de los centros gratuitos detectar quiénes son los ciudadanos que realmente no cuentan con posibilidades de pagar un abogado. Ello evidencia la necesidad de incorporar a los centros de atención legal gratuita profesionales vinculados al trabajo social, que contribuyan a garantizar que el servicio de asistencia legal gratuita beneficie a los más necesitados (...)”*⁵¹

Frente a esta situación corresponde evaluar y proponer soluciones, conforme se indica seguidamente.

1.1.2 Alternativas de solución

Es necesario que el Ministerio de Justicia ejecute con mayor intensidad labores preventivas en el ámbito nacional, especialmente para que la población en aquellas zonas más necesitadas, conozca sus derechos a través de programas de educación legal que incluyan talleres o charlas así como campañas. Ciertamente, el Estado debería aprovechar las modernas ventajas y técnicas de comunicación que existen hoy en día, siendo el canal y la radio del estado un vehículo que podría contribuir significativamente en ese sentido.

Ampliar la cobertura de los Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) en el territorio nacional constituye un eje fundamental de las actividades de fortalecimiento del acceso a la justicia preventiva de la población. Así, los servicios que ofrecen estos centros deben comprender la orientación y la defensa en asuntos de carácter civil, laboral, agrario, entre otros, y no sólo concentrarse en asuntos de carácter penal, ya que la orientación y el auxilio legal no se restringen a este ámbito.

En este tema, otra alternativa podría ser la instalación de equipos integrados por abogados y estudiantes del último año de la carrera de Derecho en cada uno de los Colegios de Abogados del país. Su objetivo sería prestar asesoría y defensa en asuntos no cubiertos por los defensores de oficio. Indudablemente, esta medida exige labores de acercamiento y colaboración entre Universidades y Colegios de Abogados.

En tanto ello no suceda, el Ministerio de Justicia podría liderar e intensificar la presentación, en lugares clave donde se hayan detectado necesidades urgentes, de las principales instituciones del sector: Poder Judicial, Ministerio Público, defensores de oficio, consultorios jurídicos gratuitos, Policía Nacional, instituciones privadas que brinden asesoría y orientación legal.

1.2 Justicia alternativa

1.2.1 Problemas que merecen atención

Nuestro país avanzaría mucho si los ciudadanos o ciudadanas reaccionaran ante problemas vislumbrando varias alternativas de solución, antes que la de acudir a un proceso judicial. Urge cambiar la actual percepción ciudadana de que el proceso es la única vía para solucionar los problemas de las personas. El proceso debe ser la **última ratio** para solucionar conflictos en nuestro país.

⁵¹ Callirgos Velarde, Raúl. ALEGRA (Asistencia Legal Gratuita) “Un paso en el mejoramiento en el acceso a la justicia”. Véase: <http://www.minjus.gob.pe/enmarcando/PDF/Alegra.pdf>

- a) Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (negociación, conciliación y transacción extrajudicial, arbitraje) no han generado espacios significativos o amplios, paralelos al Poder Judicial, para la solución de controversias.**

De allí que el Acuerdo Nacional por la Justicia haya postulado la necesidad de ampliar sustancialmente la disponibilidad de medios alternativos destinados particularmente a los pobres, socialmente excluidos y discriminados.

- b) El arbitraje se circunscribe aún a sectores empresariales y de alto poder adquisitivo de la sociedad.**

La CERIAJUS propuso difundir y potenciar el uso del arbitraje ya que existen pocas instituciones arbitrales, las cuales se dedican a solucionar conflictos entre grandes empresas. Esta situación ha determinado que se extienda la percepción de que el arbitraje es sólo “para ricos”. Por ello se debería facilitar la creación y difusión de más instituciones que brinden este servicio a nivel nacional.⁵²

- c) Arbitraje y Jurisdicción Estatal**

Si bien la tendencia contemporánea se orienta a la consolidación del carácter autónomo del arbitraje respecto de la jurisdicción estatal, algunos jueces en el Perú han ordenado medidas cautelares para suspender arbitrajes en trámite. En efecto, los más importantes centros de arbitraje del país han mostrado su preocupación respecto de la actuación que algunos magistrados del Poder Judicial estarían realizando con relación a procesos arbitrales en trámite.

Se ha señalado, específicamente, que ciertos jueces estarían interfiriendo a través de medidas cautelares, ordenando la paralización de los arbitrajes, situación que se agravaría con el hecho que se están formulando denuncias penales contra aquellos árbitros que no acatan los mandatos judiciales. Incluso, mediante Oficio Circular N° 005-2005-SP-CS-PJ del 4 de julio del 2005, la Sala Plena de la Corte Suprema, dirigiéndose a los Jueces de la República, ha manifestado lo siguiente: *“Conviene a la elevada finalidad de la función judicial, que la intervención de los órganos jurisdiccionales se produzca en los casos taxativamente prescritos en la Constitución del Estado, Ley General de Arbitraje N° 26572 y, demás disposiciones legales sobre la materia; esto, a efecto de evitar colisiones innecesarias”*.⁵³

Se debe destacar, además, que el problema incluso llegó hasta el Tribunal Constitucional, que definió un conjunto de criterios para el control de las resoluciones arbitrales en el caso Cantuarias Salaverry.⁵⁴

- d) Ausencia de un diagnóstico que evalúe integralmente el funcionamiento de la conciliación pre judicial obligatoria**

En este punto coincidimos con De Belaunde, cuando afirma con precisión que

⁵² Las instituciones arbitrales más importantes que existen en el Perú son las siguientes: a) El Centro de Conciliación y Arbitraje Nacional e Internacional de la Cámara de Comercio de Lima, b) El Centro de Arbitraje y Conciliación (CEARCO), c) El Instituto Peruano de Resolución de Conflictos, Negociación y Mediación (IPRECONM), d) El Centro de Conciliación y Arbitraje de la Pontificia Universidad Católica del Perú, e) El Centro de Arbitraje Amcham Perú.

⁵³ Se encuentra disponible en: www.pj.gob.pe

⁵⁴ Sentencia recaída en el Expediente N° 6167-2005-PHC/TC de fecha 28 de febrero de 2006.

“Luego de cinco años de esta experiencia deberíamos estar en capacidad de evaluar si la conciliación prejudicial obligatoria, implementada con muchos costos para los litigantes, ha sido o no eficaz, ha satisfecho o no las expectativas de procurar una alternativa para acceder a la justicia, fomentar una cultura de paz en los litigantes y descongestionar a los tribunales ordinarios.

Sin perjuicio de corregir impresiones con cargo a un informe de evaluación, podemos adelantar, coincidiendo con la mayoría, que la obligatoriedad de la conciliación, junto con la falta de un adecuado sistema de control de los centros de formación de conciliadores y de los mismos centros de conciliación, así como la baja calidad del promedio de los conciliadores, son las causas más directas del actual desprestigio de esta institución. Lo que ha hecho de la conciliación una barrera de acceso a la justicia, en lugar de una alternativa”.⁵⁵

1.2.2 Alternativas de solución

a) Potenciar el conocimiento y uso de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre la población

Los medios alternativos serán mecanismos exitosos en la medida en que la población los conozca y existan recursos humanos adecuadamente capacitados para promoverlos y operarlos. Para cumplir con este objetivo se requiere planificar campañas intensivas para difundir dichos mecanismos entre los usuarios del sistema y la población en general, de modo que se genere confianza en su utilización.

Estos programas deben estar dirigidos a los núcleos de usuarios potenciales y deben estar orientados a explicar en términos sencillos: a) cómo opera, b) cuál es su finalidad, c) semejanzas y diferencias con la justicia en manos del Poder Judicial. Asimismo, es necesario realizar un esfuerzo por estudiar y sistematizar las experiencias de otros países en la materia, con la finalidad de contar con mayores elementos de juicio al momento de diseñar planes de expansión de la cobertura.

b) Ampliar la cobertura del arbitraje a la población

Se propone que el Ministerio de Justicia desarrolle y potencie estrategias destinadas a ampliar la utilización del arbitraje a escala popular. Así, en el corto y mediano plazo podría organizar programas de capacitación y certificación de árbitros a nivel nacional. Se sugiere que, al final de este proceso, en el marco de las Ferias del Sistema de Justicia se difundan los alcances de esta institución para incentivar su uso.

c) Armonizar la relación entre el arbitraje y la jurisdicción estatal

Con el fin de armonizar la eficacia del arbitraje se propone que la AMAG, las Escuelas de Formación en el Poder Judicial y en el Ministerio Público incluyan dentro de sus planes de trabajo, cursos y talleres en los que puede reflexionar e internalizar los aspectos sustantivos y procesales comunes y problemáticos del arbitraje y la justicia en manos del Poder Judicial.

⁵⁵ DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier. *La Reforma del Sistema de Justicia ¿En el camino correcto?*, Lima: IPSM-KAS, 2006, p. 153.

d) Elaborar un diagnóstico que evalúe integralmente el funcionamiento de la conciliación pre judicial obligatoria

Luego de casi siete años de funcionamiento, no se sabe si la conciliación pre judicial obligatoria ha cumplido sus objetivos. Por ello es necesario que el Ministerio de Justicia elabore una investigación que revise los aspectos técnicos de la experiencia y que de cuenta en qué medida ha contribuido a la construcción de una cultura de paz en nuestra sociedad y a la descongestión de procesos en el Poder Judicial.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo presenta a continuación algunos elementos a tener en cuenta a fin de evaluar la permanencia de la denominada conciliación obligatoria y previa al proceso judicial.

- a) No se necesita de una norma jurídica para “obligar” a los ciudadanos y ciudadanas a conciliar sus conflictos, pues aquellos siempre podrán hacerlo antes de iniciar un proceso judicial.⁵⁶ En otras palabras, no se necesita de una norma que obligue a conciliar a personas que si creen en la conciliación como método. A su vez, el hecho de obligar a transitar por un estadio previo a quienes no creen en la conciliación no garantiza que cambien de opinión.
- b) En estricto, como regla general, constituye un requisito de toda demanda judicial, el que las partes agoten los mecanismo previos al proceso, destinados a solucionar el conflicto. Ello ciertamente debe ser valorado por los jueces al momento de admitir la demanda en la evaluación de la existencia del interés para obrar del demandante. Por ende, no es correcto justificar la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial, como el único mecanismo para que las partes realicen actividad previa al proceso para satisfacer su interés, toda vez que ello constituye un requisito general previo para acudir al proceso.⁵⁷ Ciertamente, el incumplimiento de dicho requisito habilita para que el juez, de oficio o a pedido de la parte demandada, declare la improcedencia de la demanda.⁵⁸
- c) Si de lo que se trata es de reconquistar la confianza del justiciable en los órganos jurisdiccionales, cabe preguntarse qué aporta el sistema de conciliación obligatoria hacia este destino, si para incentivar su uso se toman como slogans los males crónicos del Poder Judicial, debilitándose de esta manera su imagen frente a la población.⁵⁹
- d) En Doctrina se acepta pacíficamente que lo que caracteriza a la conciliación es que son las propias partes las que resuelven el conflicto con la ayuda de un tercero⁶⁰. En esa medida, la denominación *conciliación obligatoria* es equívoca, pues no se impone coactiva ni coercitivamente el acto conciliatorio sino que el tercero sólo facilita el acercamiento de las partes en pos de un acuerdo. Por ello, conforme al numeral 3 del artículo 15° de la Ley de Conciliación, Ley N° 26872, se concluye el procedimiento conciliatorio por falta de acuerdo o por inasistencia de las partes.

⁵⁶ Sea en la prefijada Audiencia de Conciliación o en cualquier momento siempre que no se haya emitido sentencia en segundo grado- según lo dispuesto en el artículo 323° del Código Procesal Civil -

⁵⁷ Sólo cuando los órganos jurisdiccionales del Estado se convierten en la última ratio para satisfacer el interés del justiciable es que podemos considerar que cuenta con interés procesal o interés para obrar.

⁵⁸ Artículo 427° Código Procesal Civil: El Juez declarará improcedente la demanda cuando:

2. El demandante carezca manifiestamente de interés para obrar.

⁵⁹ GOZAINI, *Op. cit.*, p.56

⁶⁰ Que puede ser una persona natural o un centro de conciliación e incluso el mismo juez en ciertos casos.

- e) No es necesario que el conciliador ostente el título de abogado, ya que el éxito para arribar a un acuerdo conciliatorio no depende necesariamente de los conocimientos técnicos propios de dicha profesión, sino de las calidades personales para favorecer el diálogo, encaminar la negociación y proponer alternativas de soluciones consensuadas y eficaces.
- f) Existe una serie de críticas e inconvenientes relacionados con la formación técnica de los conciliadores, los costos del procedimiento, el cumplimiento de los fines para los cuales se implementó, que justifican una seria revisión de su vigencia y exigibilidad como requisito de cumplimiento previo al proceso ante el Poder Judicial.

La Defensoría del Pueblo reitera la conveniencia de evaluar los logros obtenidos y el impacto alcanzado en el marco de los objetivos centrales que inspiraron la creación de la conciliación obligatoria previa al proceso judicial.

1.3 Justicia comunal

1.3.1 Problemas que se aprecian

A diferencia de los mecanismos alternativos reseñados, cuya implementación ha colisionado con, entre otros problemas, uno de tipo cultural, como la falta de hábitos de los justiciables para hacer uso adecuado de ellos, los mecanismos de la justicia comunal tienen un fuerte arraigo en la vida y práctica de importantes sectores de la población, al punto que venimos asistiendo a un progresivo fortalecimiento de las instituciones correspondientes. Este proceso, impulsado principalmente por los propios usuarios y sus organizaciones campesinas, a pesar de mostrar avances efectivos en el acceso a la justicia de ciudadanos tradicionalmente excluidos de ella, ha sido mirado con recelo por las autoridades estatales vinculadas al sistema de justicia, cuando no con franca hostilidad. Así lo muestran los casos de procesamiento de ronderos y ronderas por la aplicación de la justicia comunal, en diversos lugares del Perú. Sin embargo, y en parte gracias a las iniciativas de las propias organizaciones ronderas, el Estado viene avanzando en el reconocimiento de los ámbitos de la justicia comunal, fundamentalmente mediante normas y esfuerzos puntuales donde se aprecia el cambio de actitud de algunos servidores estatales vinculados con ella, principalmente jueces, fiscales y policías.⁶¹

Así, un hito muy importante en ese reconocimiento, iniciado legislativamente con la Ley N° 24571 de 1986, es la reforma constitucional de 1993, que introdujo el texto del artículo 149° de la Constitución, el cual reconoció facultades jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas de acuerdo al derecho consuetudinario, con el apoyo de las rondas campesinas, dentro de su territorio y en tanto respeten los derechos humanos. Sin embargo, subsisten problemas en ese reconocimiento y sus consecuencias.

a) Imprecisión en la literalidad de la norma de reconocimiento constitucional

Al mencionar a las rondas campesinas, el texto del artículo 149° de la Constitución se refiere a ellas como órganos de apoyo de las comunidades campesinas, lo cual no toma en cuenta que en muchos lugares se denomina “ronda campesina” a la autoridad que garantiza la seguridad e imparte justicia comunal. Es decir, las rondas campesinas son “las autoridades de las comunidades campesinas” a las que se refiere la literalidad

⁶¹ Cf. El reconocimiento estatal de las rondas campesinas. Normas y jurisprudencia. Defensoría del Pueblo, segunda edición. Lima, 2006, p.21.

del texto constitucional. Sin embargo, la imprecisión de la redacción ha sido tomada por algunos operadores de justicia como pretexto para seguir desconociendo dichas facultades jurisdiccionales. De modo que, aun cuando la imprecisión puede salvarse aplicando los principios de la interpretación constitucional,⁶² es conveniente modificar la redacción, como se planteó en el Grupo de Trabajo Temático de Acceso a la Justicia de la Comisión Especial para la Reforma de la Administración de Justicia (CERIAJUS).

b) Ausencia de una ley de coordinación de la justicia comunal con el Poder Judicial

Se debe señalar, adicionalmente, que los legisladores no han atendido como se requiere la exigencia de regular legalmente la imprescindible coordinación entre la justicia comunal y las instancias del Poder Judicial, a pesar del mandato expreso del artículo 149° de la Constitución, aprobado hace aproximadamente 13 años.

No obstante, en enero del 2003 se publicó la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, que i) precisa que los derechos reconocidos en la Constitución y tratados a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, se aplican también a las rondas campesinas, ii) confirma los deberes de coordinación de las autoridades estatales, especialmente las policiales y de la magistratura con las autoridades de las rondas campesinas, y iii) establece los deberes de las rondas para con grupos vulnerables de sus comunidades, como niños, ancianos y personas con discapacidad, además de fomentar la participación femenina, aunque no llega a establecer las pautas que aseguren a escala nacional los mecanismos institucionales de coordinación de asuntos jurisdiccionales.

Se debe precisar al respecto que la discusión legislativa sobre las reglas de coordinación debe hacerse con la participación de las organizaciones de las comunidades, rondas campesinas y pueblos indígenas. Así, al tiempo que se garantiza que el producto legislativo tenga una vigencia efectiva, se cumple con las exigencias del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo en relación con la consulta previa de las medidas legislativas que puedan afectarlas.⁶³

c) Indisposición para la coordinación por parte de la magistratura estatal

Paralelamente se puede constatar una renuencia de miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público a reconocer como pares jurisdiccionales a las autoridades comunales. Así, el Grupo de Trabajo Temático de Acceso a la Justicia de la CERIAJUS, detectó la persistencia de una concepción en los operadores jurídicos y, fundamentalmente, en los funcionarios del sistema de justicia, que se niega a reconocer el Derecho producido en instancias indígenas o comunales. Lo cual ha llevado incluso a que integrantes de rondas campesinas y de comunidades nativas y campesinas sean procesados penalmente como consecuencia del ejercicio de la justicia comunal.

Esto denota un serio problema de formación en los magistrados, que empieza a originarse en las facultades de Derecho y se refuerza y consolida a lo largo de la

⁶² Cf. Op.cit. p. 24-30. En el mismo sentido, MARZO RODRÍGUEZ, Pier Paolo. El reconocimiento constitucional de las Rondas Campesinas como agentes de seguridad y justicia comunal. EN: Debate Defensorial N° 6. Revista de la Defensoría del Pueblo. Lima, 2005.

⁶³ Convenio 169 OIT. Artículo 6. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

carrera judicial. En general, estas deficiencias son comunes a la formación de operadores del Derecho, por lo que cualquier propuesta de reforma del sistema de justicia tendrá que incorporar propuestas para corregirlas, asumiendo que a la pluralidad de fuentes del Derecho característica de las sociedades complejas como la peruana, ha de corresponderle una pluralidad de agentes que impartan justicia, en el marco común del respeto a los derechos humanos.

1.3.2 Alternativas de solución

En la medida en que la justicia comunal tiene un alto nivel de efectividad allí donde se ha institucionalizado, las propuestas al respecto, antes que buscar reformar aspectos de su aplicación, deben orientarse a destacar su importancia en el ordenamiento jurídico nacional, de manera que el sistema de justicia aproveche las experiencias ganadas por los ciudadanos rurales de nuestro país, al tiempo que se les reconoce como operadores centrales del Derecho en el contexto social peruano.

a) Precisar la norma constitucional

Así, convendría que la precisión del texto constitucional que reconoce la validez de la justicia comunal, se haga en el mismo artículo que define el origen de la potestad de impartir justicia y donde se señala a los órganos jurisdiccionales distintos al Poder Judicial. Al respecto, consideramos conveniente retomar la propuesta del Grupo de Trabajo Temático de Acceso a la Justicia de la CERIAJUS, para lo cual es necesario modificar el artículo 149° de la Constitución, añadiendo el siguiente párrafo:

“Las autoridades de los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho comunal respectivo.

Las autoridades policiales, fiscales, judiciales y, en general, toda autoridad estatal, respetarán tales decisiones siempre que observen los derechos constitucionales y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La Ley establecerá las formas de coordinación correspondientes entre la justicia comunal y la justicia ordinaria.”

De esta manera, a la vez que se confirma el reconocimiento constitucional de la jurisdicción comunal, se explicita el deber de respeto que corresponde a las autoridades estatales.

b) Desarrollar un proceso legislativo hacia la ley de coordinación

Al mismo tiempo, urge iniciar el debate legislativo hacia la ley de coordinación exigida por el artículo 149° de la Constitución, que establezca las pautas generales de relación entre la jurisdicción comunal, indígena o campesina, y las autoridades policiales, fiscales, judiciales y penitenciarias estatales. Como ya se indicó, este debate debe contar con la participación de los principales involucrados, en especial, los actores de la justicia comunal: autoridades comunales, ronderas o indígenas, teniéndose claro que no se trata de regular su funcionamiento, sino de operativizar las obligaciones de respeto y coordinación que tienen al respecto las autoridades estatales.

En efecto, la regulación legal de esta coordinación o articulación de ámbitos jurisdiccionales debe partir del respeto y reconocimiento de una amplia autonomía de la justicia comunal y, en consecuencia, de un alto grado de restricción de la intervención de agentes del Ministerio Público y el Poder Judicial, siguiendo la pauta

marcada por el inciso 3) del artículo 18° del Código Procesal Penal. Esta norma establece que los jueces estatales no son competentes para conocer de los hechos punibles (delitos y faltas) previstos en el artículo 149° de la Constitución, es decir, los procesados en la justicia comunal.

Sobre estos presupuestos, esta ley de coordinación debería, principalmente:

- 1) Establecer las bases para la determinación de la competencia del sistema judicial nacional y de la jurisdicción comunal, así como para la resolución de posibles colisiones entre ambas jurisdicciones.
 - 2) Determinar los límites mínimos en materia de derechos humanos con relación a la jurisdicción comunal, en concordancia con lo apuntado en párrafos anteriores.
 - 3) Precisar que las decisiones emitidas por las autoridades comunales tienen el carácter de *firmes*, siguiendo la pauta marcada por el artículo 18° del Código Procesal Penal⁶⁴, cuya vigencia nacional debería disponerse inmediatamente.
 - 4) Precisar el valor de las actuaciones practicadas en la investigación o proceso comunal, para lo cual se podría recoger la fórmula plasmada en la tercera disposición complementaria del Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas, aprobado por el Decreto Supremo N° 25-2003-JUS.
 - 5) Ofrecer la posibilidad de optar por las denominadas “cláusulas de salida”.⁶⁵ Dichas cláusulas permitirían, a través de procesos constitucionales iniciados por ciudadanos condenados por la justicia comunal, que el núcleo de derechos mínimos se fuera concretando y ampliando.
 - 6) Permitir el reconocimiento de las autoridades comunales –incluyendo a las rondas campesinas – legitimadas para impartir justicia comunal, en cada región y centro poblado.
 - 7) Establecer mecanismos obligatorios de cooperación entre autoridades de cada orden jurisdiccional, en especial para la realización de diligencias, así como para reconocer la validez de las mismas en ambos órdenes.
- c) Impulsar la internalización del reconocimiento de la justicia comunal entre los operadores jurídicos del sistema judicial

Paralelamente, y sin esperar los cambios legislativos, el Poder Judicial podría recordar a todos los jueces de la República, en especial a los que operan en zonas rurales, los deberes de coordinación explicitados en el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas, así como el reconocimiento de la jurisdicción comunal del mencionado artículo 149°. Asimismo, para precisar medidas puntuales a adoptar en cada distrito judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial podría autorizar a las presidencias de cortes a realizar actividades de capacitación y celebrar convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes. Medidas similares deberían ser tomadas por las autoridades respectivas del Ministerio Público.⁶⁶

⁶⁴ Artículo 18°.- Límites de la jurisdicción penal ordinaria. La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer: 3. De los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149° de la Constitución.

⁶⁵ CABEDO MALLOL, Vicente José (vijocama@navegalia.com). **La jurisdicción especial indígena de Colombia y los derechos humanos**. Accesible desde <http://alertanet.org>

⁶⁶ Similares recomendaciones para operativizar los deberes de respeto y coordinación a los responsables de la Policía Nacional, en materia de seguridad comunal o rural.

Al mismo tiempo se debería iniciar un plan nacional de capacitación en los centros de formación de operadores jurídicos, específicamente, en la Academia de la Magistratura y las facultades de Derecho, así como en los programas de actualización de los Colegios de Abogados. Al respecto, cabe recordar que el Grupo de Trabajo Temático de acceso a la justicia de la CERIAJUS, propuso el diseño de un curso modelo de pluralismo jurídico, para dichos espacios de instrucción. Esta propuesta se podría retomar de manera inmediata.

Del mismo modo, al Ministerio de Justicia le corresponde realizar o promover estudios sobre aspectos críticos para la coexistencia de órdenes jurisdiccionales con diferentes fuentes del Derecho, con vistas a una mejor regulación de las relaciones de coordinación. En el mismo sentido, es necesario potenciar el desarrollo de actividades de discusión, entrenamiento y capacitación de los principales actores de la justicia comunal, tanto desde el ámbito judicial formal como desde el comunitario.

Cabe recordar que el documento de recomendaciones del Acuerdo Nacional por la Justicia señala *“la convergencia de las formas comunitarias de justicia con el sistema de justicia formal, reforzando las garantías de los derechos humanos y la legalidad democrática”*. Más allá de la necesidad de superar una terminología que identifica lo formal con lo estatal, dicha recomendación confirma la necesidad de una más fuerte exigencia de cumplimiento de las normas legales que precisan los deberes de respeto y coordinación de los operadores judiciales con las autoridades comunales, como lo establece la Ley de Rondas Campesinas y su Reglamento.

1.4 Justicia de Paz

1.4.1 Problemas que merecen atención

A pesar de que la justicia de paz se extiende por gran parte del territorio nacional, cubriendo parte importante de las demandas de justicia básica de las poblaciones peruanas, en especial las rurales y, por ende, de mayor indefensión, la atención de su problemática sigue siendo marginal al interior del Poder Judicial. A tal punto es seria esta situación que ni en el proyecto de presupuesto para el año 2006 ni en el informe sustentatorio de la propuesta del presupuesto institucional 2007, se hace mención alguna a sus necesidades o requerimientos. Por ende, tampoco se considera ninguna partida destinada a cubrirlas. Paradójicamente, puede afirmarse que la justicia de paz es la instancia del Poder Judicial que goza de más prestigio ciudadano como, por ejemplo, lo muestra la encuesta realizada por Apoyo Opinión y Mercado en Lima, en octubre del 2005,⁶⁷ que le otorgaba 58% de aprobación contra 11% del Poder Judicial en su conjunto, lo cual no deja de llamar la atención respecto a la relación entre recursos presupuestados y calidad del servicio.

Esta marginalidad se expresa en graves problemas que no vienen siendo atendidos adecuadamente.

a) La ley les asigna un margen de competencias muy limitado

En primer lugar, las competencias legales de los jueces de paz resultan muy limitadas en relación con las tareas que socialmente se le encomiendan, en especial en materias penales y de familia. Así, legalmente su competencia penal se restringe a las faltas, es decir a los ilícitos que involucran no más de una remuneración mínima vital (S/.500.00 al momento de presentar este informe) o no más de 10 días de descanso

⁶⁷ Percepciones sobre el sistema de justicia. Justicia Viva. Lima, octubre del año 2005.

médico. Pero allí donde la única autoridad judicial es el juez de paz en decenas de kilómetros a la redonda, la aplicación de dichas normas conduce directamente a la impunidad, así como a la persistencia de un conflicto social que tiene en el juez de paz al agente capaz de resolverlo. Esta situación se ha agravado recientemente con la Ley N° 28726, de mayo del 2006, que redujo el ámbito de las faltas contra el patrimonio de cuatro a una remuneración mínima vital. De este modo, sólo cuando la conducta afecte el patrimonio por debajo del monto equivalente a una remuneración mínima vital, será considerada falta, mientras que por encima de dicho monto será delito. Otra vez de forma paradójica, una medida que buscaba reducir la impunidad ante faltas, al convertirlas en delitos, las hace aún más impunes, al no estar acompañada de las garantías institucionales para su procesamiento.

Pero quizá más grave que las limitadas competencias jurisdiccionales es la limitada competencia para conciliar, precisamente cuando la esencia de los jueces de paz es la de componer conflictos interpersonales, todo tipo de conflictos en las poblaciones que los consideran garantes de la paz social. De esta manera, en la práctica se producen lo que Wilfredo Ardito llama “conciliaciones atípicas”.⁶⁸ es decir, conciliaciones respecto de conflictos que de acuerdo con las normas positivas están fuera del ámbito competencial de los jueces de paz; pero que socialmente no pueden dejar de solucionar, a veces por la sencilla razón de que no hay nadie más que pueda hacerlo. Así, casos de separación de parejas, faltas, violencia familiar, herencia, vienen siendo conciliados por los jueces de paz. Esto viene siendo anotado en diversas investigaciones.⁶⁹

b) Reciben muy poco apoyo institucional

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial los Jueces de Paz son parte de la estructura del Poder Judicial⁷⁰, correspondiéndole a éste suministrarle de las condiciones materiales para su buen funcionamiento. Sin embargo, pese a los esfuerzos de algunas Cortes Superiores y salvo lo destinado a las oficinas de atención y apoyo a los jueces de paz, estos siguen prácticamente al margen del planeamiento y ejecución presupuestal, como se anotaba líneas arriba. Por lo que los jueces de paz, que ejercen su labor *ad-honorem*, es decir, sin remuneración, tienen además que asumir todos los costos de la función jurisdiccional, incluyendo traslados y a veces hasta mobiliario.

Se debe tener en cuenta, además, que a ese nivel, la justicia es realmente gratuita, aunque los litigantes a veces muestran gestos de solidaridad con los jueces de paz. Al respecto, el artículo 63° de la Ley Orgánica del Poder Judicial expresamente dispone que “*el Poder Judicial provee a los Juzgados de Paz, prioritariamente, de los útiles indispensables para el cumplimiento de su función*”. Mientras que “*los Concejos Municipales y la colectividad proveen los locales que se requiera*”. Sin embargo, según informaciones recibidas de los propios jueces de paz, muchos municipios incumplen esta norma y, lo que es peor, también el Poder Judicial, a pesar de lo expuesto por el Presidente de la Corte Suprema en su discurso de inauguración del año judicial 2006, sin perjuicio de iniciativas puntuales, como la que tuvo la Corte Superior de Justicia de Lima al exhortar a autoridades policiales, fiscales y políticas –municipales y centrales –

⁶⁸ Citado por GUERRA CERRON, María Elena. *Hacia una justicia de paz. Un asunto de interés nacional*. Lima: Grijley, 2005, p. 130.

⁶⁹ Cf. Siles, Abraham. *La justicia de paz y su función esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1999, p. 222. Asimismo, *La justicia de paz en los Andes. Estudio regional*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2005, p. 168. Igualmente, Guerra Cerrón, María Elena. *Op.cit.*, p. 130.

⁷⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial. Artículo 26°.- Son órganos jurisdiccionales del Poder Judicial: ...5. Los Juzgados de Paz.

al reconocimiento y otorgamiento de facilidades a los jueces de paz, mediante la Resolución Administrativa 390-2003-P-CSJLI/PJ, publicada el 24 de septiembre del 2003.

Es más, como indica María Elena Guerra Cerrón, “a los jueces de paz, los jueces ordinarios les comisionan exhortos y diligencias; sin embargo, nadie asume los costos para el desplazamiento del juez de paz”.⁷¹ Igualmente, “si el juez de paz impone una multa, se encuentra en la obligación de depositarla en el Banco de la Nación porque esta multa pertenece al Poder Judicial; sin embargo, hay lugares donde no existe una repartición del Banco de la Nación, por lo que a efectos que no vaya a incurrir en apropiación ilícita tendrá que trasladarse en la búsqueda de una entidad del Banco o mejor abstenerse de aplicar multas”.⁷²

Urge, pues, prever las medidas que aseguren que los costos del servicio de justicia de paz adicionales al valor de la disponibilidad del propio juez, que ha de seguir siendo gratuita, sean cubiertos institucionalmente. Al respecto, las cortes superiores de justicia de Cusco y Puno han aprobado cuadros arancelarios por servicios de justicia de paz. Si bien resulta saludable la preocupación de trasfondo, se debe cuidar que este tipo de medidas no se conviertan en nuevas barreras al acceso a la justicia.

De otro lado, así como reciben muy poco apoyo logístico, reciben muy poco apoyo legal de sus cortes superiores. En efecto, aprovechando la estrechez de sus márgenes competenciales, quienes se consideran perjudicados en los procesos conciliatorios o jurisdiccionales, especialmente en zonas cercanas a urbes medianas o grandes donde hay abogados, suelen denunciar a los jueces de paz por delitos de prevaricato o usurpación de funciones. Esta situación los lleva a transitar por investigaciones y procesos penales en sedes de juzgados mixtos o penales muy alejados de las poblaciones donde residen y ejercen su servicio judicial, y con procedimientos engorrosos y extraños. No existe un sistema de defensa legal que facilite su defensa, en cada distrito judicial, ni tampoco una comprensión generalizada de su importancia y las condiciones de su función. Por el contrario, desde el mismo Poder Judicial se les hostiliza aplicándoles mecanismos de control disciplinario diseñados desde una visión y con un procedimiento propio de abogados, como lo describió el Grupo de Trabajo Temático de Acceso a la Justicia de la CERIAJUS.

En cuanto al apoyo para su formación, si bien ha habido programas de capacitación desde hace décadas,⁷³ recientemente las iniciativas sistemáticas en este rubro han sido lideradas por instituciones ajenas al propio Poder Judicial, como organizaciones no gubernamentales –el Instituto de Defensa Legal, principalmente – o la Defensoría del Pueblo.

c) Aún no se resuelve el problema de la renovación democrática de los jueces de paz

La Ley N° 28545, publicada el 16 de junio del 2005, regula la elección de los jueces de paz, disponiendo que serán convocadas por las autoridades municipales o comunales, según corresponda, y se llevarán a cabo mediante los procedimientos democráticos más convenientes en cada localidad. Sin embargo, aún los presidentes de las cortes superiores de justicia no toman las medidas necesarias para que dichas autoridades hagan las convocatorias correspondientes, lo que viene generando que muchos jueces de paz sigan ejerciendo a pesar de haberse vencido el plazo de su mandato. Se debe

⁷¹ CERRON, María Elena. *Op. cit.*, p. 111.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Op.cit.*, p.105.

tener en cuenta que al tratarse de un servicio gratuito, puede convertirse en una carga para el ciudadano que lo asume, de manera que es imprescindible y urgente regular su reemplazo. De lo contrario podrían adoptarse salidas individuales, como la decisión de dejar el cargo unilateralmente, con el consiguiente perjuicio a los ciudadanos que requieren justicia en sus conflictos.

Por lo demás, la demora de las autoridades judiciales en aplicar la ley, y por lo tanto, el incumplimiento de ésta en su artículo 2º –dos meses antes del vencimiento del mandato, los presidentes de cortes deben oficiar a las autoridades municipales o comunales– y en la primera disposición final y transitoria –se debe publicar un reglamento de la ley en el plazo de 30 días después de la publicación de la ley – confirma el desinterés de las dirigencias del Poder Judicial por atender a la justicia de paz.

Se puede afirmar, por consiguiente, que quizá uno de los primeros aspectos de una transformación integral del Poder Judicial –para que sirva a la ciudadanía y sea reconocido por ella – es el compromiso por fortalecer la justicia de paz como pilar del sistema en sus relaciones con la vida cotidiana de importantes sectores de la población peruana.

1.4.2 Alternativas de solución

En general, las propuestas requeridas para que la justicia de paz potencie su ya importante papel, pasan, al igual que con la justicia comunal, por una toma de conciencia de su centralidad en el acceso a la justicia de importantes grupos de ciudadanos y, por lo tanto, en la superación de factores de exclusión de la promesa de bienestar que subyace a la vida democrática. En ese contexto, las propuestas que se apuntan a continuación se podrían implementar en poco tiempo y sin mucho costo.

a) Ampliar legislativamente la competencia material de los jueces de paz

En efecto, hay modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como a puntuales normas que limitan la labor de los jueces de paz, que se vienen planteando desde hace años, de manera que su discusión debería ser relativamente breve. Así, no cabe duda de que los jueces de paz son socialmente competentes para juzgar o conciliar respecto a conductas tipificadas como delitos contra el honor: injuria, calumnia y difamación, cuando el honor afectado se centre en la esfera de relación de la población sobre la que el juez de paz ejerce jurisdicción. Además, sería conveniente evaluar dicha ampliación de competencia a algunos supuestos de delitos contra el patrimonio como apropiación ilícita, receptación y estafa.

A todo esto, no se debe perder de vista el carácter de “pacificador social” del juez de paz. Por ende, al mismo tiempo que se amplían las competencias por la materia, se debería ampliar la posibilidad de conciliar o, en general, de llegar a arreglos en el marco de los procesos a cargo del juez de paz.

b) Apoyar más decididamente a los jueces de paz: logística, capacitación y defensa legal

En primer lugar, urge que en el presupuesto del año 2007 se consideren las partidas necesarias para que, al menos, se cubran las necesidades de mobiliario y desplazamiento de los jueces de paz. En el mismo sentido, es imperativo que los presidentes de cortes superiores impulsen las medidas tendientes a que las municipalidades cumplan con la ley y faciliten locales para el funcionamiento de los juzgados de paz. Asimismo, tal como lo planteó el Grupo de Trabajo Temático de

Acceso a la Justicia de la CERIAJUS, el Poder Judicial, a través de los órganos correspondientes, debe estudiar la forma en que el costo que implica la ejecución de los exhortos y otras diligencias no sea asumido por los jueces de paz, pero sin cargarlos a los justiciables de tal modo que se generen nuevas barreras al acceso a la justicia.

Por otro lado, la neutralización de los actos de hostilización a los jueces de paz por el ejercicio de sus funciones se debe plantear en tres niveles. En primer término, hay que sensibilizar a los jueces y fiscales que conocen las denuncias contra los jueces de paz acerca de la problemática de la justicia de paz, y propiciar que dichos operadores guíen su conducta por los principios de interpretación de la Constitución, especialmente el de eficacia integradora, que busca que todos los sectores sociales convivan armónicamente. En segundo lugar, se debe asumir la defensa legal de los jueces de paz denunciados por actos realizados en el ejercicio de su función. Como tercera línea de acción, hay que modificar los criterios de evaluación que utiliza el órgano de control interno distrital y la OCMA, otorgándole un mayor protagonismo a la comunidad, al momento de calificar las denuncias, iniciar las investigaciones y emitir las decisiones finales que se deriven.

En cuanto a las actividades de capacitación para los jueces de paz, en primer lugar, se deben diseñar y ejecutar conforme a un plan nacional de formación permanente. Asimismo, hay que evitar que se orienten principalmente a buscar letrados en Derecho y, más bien, poner énfasis en el uso de técnicas de resolución de conflictos. En ese sentido, es necesario capacitarlos, en especial a los nuevos jueces de paz, con herramientas que potencien su intuición sobre los problemas que están detrás de las situaciones que se les presentan para su solución.

Al mismo tiempo, la capacitación en derechos humanos debe partir de la mejora de su comprensión de la importancia de que toda persona, empezando por ellos mismos, viva en una lógica de respeto a cada ser humano. De esta manera será mucho más sencillo asegurar las garantías aplicables a todo proceso. Del mismo modo, sería conveniente que los jueces de paz más exitosos capaciten a sus pares de las demás instancias en técnicas que les sirvan para percibir mejor los conflictos reales tras las demandas judiciales, así como para resolverlos mediante los procesos que les corresponde resolver.

c) Acelerar la elección popular de los jueces de paz

Estando vigente la Ley N° 28545, Ley que regula la elección de los jueces de paz, nada obsta a que se impulse el procedimiento que permita regularizar la situación de los mismos. Por ende, urge que los presidentes de cortes superiores coordinen con los alcaldes y autoridades comunales las convocatorias respectivas. En ese sentido, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial debe dictar las pautas generales que enmarquen las coordinaciones a cargo de las cortes superiores respectivas.

1.5 Acceso al proceso judicial

Para la Defensoría del Pueblo, el gran problema en este aspecto es que miles de ciudadanos no acceden al sistema de justicia formal al cual tienen derecho porque no creen ni confían en él, y a ello, ciertamente, concurre un conjunto de dificultades, que se indican a continuación.

1.5.1 Dificultades Físicas

1.5.1.1 Problemas que merecen atención

Una de las grandes dificultades que debe enfrentar el ciudadano es la cobertura irregular del aparato de justicia en nuestro territorio, sobre todo para quienes residen en zonas periféricas o en áreas rurales. De ahí que la lejanía o las dificultades geográficas constituyan un factor determinante cuando se evalúa si se debe acudir a la justicia en manos del Poder Judicial.

Para paliar esta situación, las diferentes administraciones judiciales han optado por una masiva creación de órganos jurisdiccionales a escala nacional. Si bien es una medida que incide directamente sobre el acceso a la justicia de la población, habría que tener presente algunas observaciones y críticas formuladas por De Belaunde en el sentido de que

“Tan o más importante que crear más dependencias judiciales, es determinar primero, qué órganos y dónde deben crearse; y segundo, la organización que debe existir entre ellas, a fin de maximizar su eficiencia y, en consecuencia, también su capacidad.

Lamentablemente, no se conoce públicamente ningún estudio que determine cuál es la demanda de justicia en cada zona, ni, en consecuencia, cuáles son las zonas con mayor demanda insatisfecha por un problema de falta de órganos jurisdiccionales, ni cuál es el standard del número de jueces que se requiere para cubrir determinada demanda de manera apropiada, sin lo cual es difícil dirigir una adecuada política de creación de nuevas dependencias judiciales”.⁷⁴

1.5.1.2 Alternativas de solución

De la presentación previa se deduce la necesidad de mejorar las técnicas de planeamiento estratégico al momento de definir dónde instalar un nuevo órgano jurisdiccional. En ese sentido, cabría estudiar diversas posibilidades para acercar la justicia a la población como, por ejemplo, la desconcentración de la carga procesal a través de *Circuitos Judiciales*.

Pero, además, resulta clave monitorear el desenvolvimiento de experiencias que actualmente vienen funcionando de modo que, una vez realizados los correctivos del caso, se expanda la cobertura de servicios allí donde se necesiten. Nos estamos refiriendo a los Módulos Básicos de Justicia (MBJ) y a una reciente experiencia de juzgamiento en comisarías.

En cuanto a lo primero, habría que realizar un estudio que dé cuenta de las dificultades y posibilidades de implementación de más módulos hasta completar los 83 inicialmente previstos.

En cuanto a lo segundo, habría que fortalecer la experiencia de los juzgados de paz letrados en comisarías. Como se recordará, en atención a la primera disposición final de la Ley 27939 se dispuso que el Poder Judicial, en coordinación con el Ministerio del Interior, diseñe un plan piloto destinado a ubicar Juzgados de Paz Letrados en comisarías de Lima Metropolitana.

⁷⁴ DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier. *La Reforma del Sistema de Justicia ¿En el camino correcto?*, Lima: IPSM-KAS, 2006, p. 141.

A la fecha se han creado en el territorio nacional 10 Juzgados de Paz Letrados en comisarías: cinco de ellos se encuentran en el departamento de Lima (Alfonso Ugarte, Independencia, Zárate, La Victoria y San Juan de Miraflores) y los demás en Junín, Trujillo, Cusco, Arequipa, y Lambayeque (este último fue creado el 23 de marzo del 2006).

Debido a la percepción de impunidad que existe en la población, los juzgados de paz en comisarías surgen para brindar respuesta oportuna y efectiva de la PNP y el Poder Judicial para el juzgamiento de faltas contra el patrimonio y lesiones.

La Defensoría del Pueblo ha iniciado una investigación con la finalidad de contribuir al diseño, implementación y adecuado funcionamiento de estos juzgados, pues el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana inciden directamente en el ejercicio de derechos fundamentales básicos como la vida, la integridad física y el acceso a un proceso sencillo y eficaz. En esa medida son temas de especial preocupación institucional.

Mejorar la eficacia y condiciones en las que vienen desempeñándose los jueces en comisarías es el reto a asumir. Ello supondría extender el turno de atención a nivel nacional, facilitar la coordinación entre la PNP y los órganos jurisdiccionales, superar el despacho tradicional basado en la confusión de labores administrativas y jurisdiccionales, entre otros aspectos.

1.5.2 Dificultades Organizacionales

1.5.2.1 Problemas que merecen atención

Acceder al proceso judicial conlleva no sólo poder acudir a un órgano jurisdiccional para iniciar una demanda, denuncia o solicitud. Implica, además, que el usuario del servicio se sienta satisfecho por éste, aún cuando la decisión definitiva incluso le sea adversa.

Estos objetivos encuentran en ocasiones algunos obstáculos como, por ejemplo, el diseño de trámites complejos, el cumplimiento de formalismos inútiles, arbitrarios o carentes de sentido, la lentitud de los procesos, la complejidad técnica y terminológica para iniciar un proceso o entender una resolución judicial, así como la carencia de información necesaria sobre los derechos y la manera de exigirlos al interior de un proceso.

1.5.2.2 Alternativas de solución

Muchas de las medidas para superar este tipo de dificultades están detalladas en el Capítulo Séptimo (sobre la organización y gestión del proceso para evitar que se dilate indebidamente), en el Capítulo Octavo (sobre transparencia judicial) y en el capítulo sobre derechos del usuario judicial, por lo que sugerimos al lector que revise dichos capítulos.

1.5.3 Dificultades Lingüísticas

1.5.3.1 Problemas que merecen atención

En general, no se conoce una política destinada a garantizar un número suficiente de operadores de justicia bilingües (jueces, fiscales, defensores de oficio, policías, personal auxiliar) y de intérpretes en aquellos lugares donde la lengua predominante no es el castellano. Esta situación no sólo contraviene el derecho de todo peruano y

peruana a usar su idioma ante cualquier autoridad mediante intérprete (inciso 19) del artículo 2 de la Constitución), sino que también pone en riesgo derechos conexos como el de defensa, del cual nadie puede ser privado “en ningún estado del proceso” (artículo 139 inciso 14 de la Constitución).

1.5.3.2 Alternativas de solución

Las dificultades lingüísticas para acceder a la justicia es un ámbito que merece especial atención pues están de por medio los derechos de millones de peruanos y peruanas. Esta compleja situación requiere que se trabaje en varios frentes.

En primer lugar, coincidimos con la CERIAJUS en la necesidad de que las instituciones del sistema de justicia avancen hacia la ejecución de una política clara y sostenida de contratación de personal bilingüe y equipos de traductores –esto último se podría iniciar a partir del apoyo de las principales instituciones de la zona –. Asimismo, estamos de acuerdo en que se otorgue especial atención al peritaje cultural como medio probatorio.

En ese sentido, cabría fomentar que los propios quechuas o aymaras se capaciten para realizar una traducción en sentido técnico puesto que la mera traducción literal podría no ser necesariamente segura. Además, sería de mucha utilidad que se fomente que estas personas, una vez especializadas, conviertan a la traducción en un medio de subsistencia.

Es imperativo, finalmente, fomentar el conocimiento de la lengua quechua o aymara entre los jueces, fiscales y abogados, y de manera especial entre los abogados de oficio, a fin de que desplieguen una adecuada defensa técnica.

1.5.4 Dificultades Económicas

a) Tasas judiciales

a.1) Problemas que merecen atención

En un contexto de precariedad y de falta de información, tener que sufragar los costos de abogado, las tasas judiciales, los gastos en general e, incluso, en ocasiones, los costos ocultos por corrupción para lograr un resultado, constituye un motivo que desalienta seriamente la posibilidad del ciudadano de defender sus derechos a través del Poder Judicial.

En esta ocasión nos centraremos en el pago de tasas judiciales que deben efectuar todos los justiciables si desean iniciar o tramitar un proceso. Cada año, el Poder Judicial emite una Resolución Administrativa que se actualiza fijando las cuantías que se deben abonar por la interposición de determinados actos procesales. En la actualidad se encuentra vigente la Resolución Administrativa N° 035-2006-CE-PJ, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de abril del 2006.

Según este dispositivo, un ciudadano que tiene, por ejemplo, la necesidad de reivindicar un vehículo, deberá pagar por concepto de tasas judiciales un monto de dinero como el que se detalla en el Cuadro N° 05.

Cuadro N° 05
Pago de tasas judiciales para obtener la reivindicación de un vehículo

Acto procesal	Costo en S/.
Ofrecimiento de pruebas en la demanda	34.00
Apelación de auto que rechaza la demanda	34.00
Nulidad de resolución (01 en todo el proceso)	34.00
Medio auto compositivo (rechazado)	95.20
Copias certificadas a nuevo abogado (80 folios x 3.40 por folio)	272.00
Medida cautelar	340.00
Apelación de sentencia en 1ª instancia	136.00
Recurso de casación (fundado) ante la Corte Suprema	544.00
Actuación fuera del local	170.00
Sub Total	1659.20 ^{75 76}

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Este cuadro no hace sino corroborar la percepción ciudadana sobre el tema pues un 64.7% de ciudadanos considera que los costos del servicio de justicia en manos del Poder Judicial son muy caros (18.3%) o caros (46.4%).⁷⁷

a.2) Alternativas de solución

La Defensoría del Pueblo es consciente de las carencias presupuestarias del Poder Judicial. Sin embargo, tanto ese como otros elementos nos conducen a concluir en la necesidad de que el Poder Judicial reduzca progresivamente los montos que cobra por concepto de tasas judiciales.

En efecto, por principio, ningún ciudadano en un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro puede verse impedido de defender sus derechos o intereses a través de un proceso por razones económicas.

Además, el pago por dicho concepto es una situación transitoria o “hasta que entren en vigencia los costos y multas establecidas en el Código Procesal Civil y mientras el Gobierno Central no provea vía Presupuesto de los recursos indispensables para poder atender las necesidades que el ejercicio de las actividades propias de esta

⁷⁵ Este monto podría elevarse si el recurso de casación es declarado inadmisibile, improcedente o infundado, pues conforme al artículo 398 del Código Procesal Civil ante estos supuestos se impone una multa entre 3 URP y 10 URP, es decir entre S/. 1020 y S/. 3400 nuevos soles. Una Unidad de Referencia Procesal (URP) para el año 2006 asciende a S/. 340 nuevos soles.

⁷⁶ Recordemos que, a agosto de 2006, una Remuneración Mínima Vital asciende a S/.500 nuevos soles. www.inei.gov.pe

⁷⁷ Barómetro Social: Justicia. Estudio 327, realizado a la población de Lima Metropolitana y Callao el sábado 9 y domingo 10 de septiembre de 2006.

institución requiera”,⁷⁸ situación que, por lo demás, ha venido ocurriendo, pues el Poder Judicial ha incrementado significativamente su presupuesto año tras año.

Especial consideración merece el hecho de que no se conozcan públicamente dos aspectos relacionados con la gestión administrativa del Poder Judicial. En primer lugar, tómesese en cuenta la existencia de algún plan o estrategia para incrementar sus ingresos propios a través de vías distintas como, por ejemplo, potenciando un sistema de seguimiento y cobro de multas impuestas en los miles de procesos judiciales que tramita. En segundo término, adviértase la presunta ausencia de una estructura de costos que sustente con base técnica de dónde provienen los montos que figuran en el cuadro de tasas judiciales y que no los convierten en un cobro arbitrario. En efecto, el Poder Judicial ha guardado silencio ante los requerimientos de información técnica formulados tanto por uno de los miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial⁷⁹ como por nuestra institución.⁸⁰

Finalmente, el pago de tasas judiciales no es el único ni el último gasto ni la dificultad que debe sortear el justiciable para defender sus derechos en sede judicial. En efecto, debe afrontar los honorarios de la defensa, los gastos dirigidos a solventar el seguimiento continuo del caso, específicamente los gastos por movilidad, consultas telefónicas al abogado y al Poder Judicial, emisión de reportes sobre el estado del proceso y, si el ciudadano se traslada geográficamente, los gastos por pasajes y hospedaje, entre otros.

Tampoco se podría afirmar que el camino del beneficio del auxilio judicial es la solución a la falta de medios económicos para solventar el pago de tasas judiciales. Esto se debe a que sin un equipo técnico especializado que evalúe la situación socioeconómica de la parte solicitante, se ha dejado a la discrecionalidad del magistrado si concede o no el beneficio. Este hecho abre la puerta a que, en la práctica, abrumado por la ya conocida carga procesal, el magistrado rechace automáticamente las solicitudes de auxilio, sin haber valorado la situación de la parte solicitante o si, habiéndolo hecho, utilizó criterios antitécnicos o sin base objetiva.

Por todos estos elementos y en atención, además, a la posición de la CERIAJUS sobre el tema, sostenemos que el Poder Judicial debe justificar técnicamente las tasas judiciales y disminuir progresivamente su cobro.

b) Defensa de oficio

b.1) Problemas que merecen atención

Uno de los grandes costos que tiene que asumir el ciudadano cuando desea acudir a un proceso judicial es el costo por los servicios de abogado. De ahí la importancia de que, en un contexto de pobreza y de exclusión, se implemente un sólido servicio de asesoría jurídica gratuita. Además, conforme al inciso 14) del artículo 139 de la Constitución, todos los ciudadanos tienen derecho a no ser privados del derecho de defensa “en ningún estado del proceso”. En atención a este precepto constitucional se dio la Ley N° 27019 con la finalidad de “proveer el derecho a la defensa gratuita a

⁷⁸ Penúltimo párrafo de la parte considerativa de la Resolución Administrativa N° 035-2006-CE-PJ, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de abril del 2006.

⁷⁹ Voto singular del Consejero Luis Alberto Mena Núñez para que se difiera la aprobación del valor de los aranceles judiciales hasta que la Gerencia General del Poder Judicial presente un estudio sobre la estructura de costos que permita adoptar una decisión en función de factores técnicos.

⁸⁰ Pedimos información técnica a través del Oficio DP-2005-217 de fecha 8 de junio del 2005, recibido por el CEPJ el 08 de junio del 2005 y reiteramos la solicitud mediante el Oficio DP-2005-508 de fecha 15 de noviembre del 2005, recibido por el CEPJ el 17 de noviembre del 2005.

personas de escasos recursos económicos, así como en los casos en que las leyes procesales lo determinen (...) ante los organismos policiales, fiscales y jurisdiccionales del país".⁸¹

Sería deseable prestar atención a las condiciones en las que desarrollan sus labores los defensores de oficio. En efecto, este servicio presenta un conjunto de falencias, detectadas y sistematizadas por la CERIAJUS. Concretamente, el Plan Nacional propone que se debe efectuar una reestructuración del servicio de defensa pública, pues existe un número limitado de defensores de oficio en el territorio nacional,⁸² sin remuneraciones adecuadas, sistemas de supervisión y locales acordes con su función. En esa línea, Callirgos Velarde ha señalado las debilidades de la defensa pública, afirmando que

"(...) cualitativamente, el desempeño de los defensores, en general, no resulta adecuado, pues no cuentan en muchos casos con una formación profesional satisfactoria y en el proceso suelen cumplir un rol excesivamente pasivo. El método de asignación de casos, que hace que un mismo imputado tenga sucesivamente una pluralidad de abogados de oficio (en la Policía, en la instrucción, en la etapa del juicio, etc.), compromete su eficacia, como también el sistema de adscripción a los juzgados o unidades policiales, pues no contribuye a que asuman posiciones de mayor compromiso y actitudes más enérgicas para defender los derechos de sus representados".⁸³

b.2) Alternativas de solución

Es ineludible avanzar en la construcción de una política integral de la defensa de oficio para personas de escasos recursos económicos.

En ese sentido, son dos los frentes a tener en cuenta. De un lado, se debe extender la cobertura de los Centros ALEGRA en todo el ámbito nacional. De otro, es necesario elaborar y ejecutar políticas claras y sostenibles en el tiempo con relación a la defensa de oficio, lo cual pasa por mejorar el desempeño técnico de los defensores, (específicamente, su formación profesional), supervisar la oportunidad de su intervención cuando sea requerido y su rol en la estrategia de defensa desplegada, extender la cobertura de los procesos sobre los que puede desempeñar sus funciones, revisar y modificar el método de asignación de casos y el sistema de adscripción a órganos jurisdiccionales y unidades policiales, así como mejorar las condiciones remunerativas y de infraestructura en las que desarrollan sus labores.

1.5.5 Dificultades Normativas

1.5.5.1 Problemas que merecen atención

El acceso a la justicia a cargo del Poder Judicial también se puede ver afectado por el establecimiento normativo de requisitos arbitrarios o desproporcionados para iniciar o

⁸¹ Artículo 1º y 3º

⁸² Según la CERIAJUS, 212 de los 252 defensores de oficio se encuentran bajo contratos de locación de servicios, en tanto que, para Raúl Callirgos, de los 283 existentes, sólo 40 son nombrados mientras el resto "desarrolla funciones en virtud de contratos precarios y de corta duración".

⁸³ CALLIRGOS VELARDE, Raúl. ALEGRA (Asistencia Legal Gratuita) "Un paso en el mejoramiento en el acceso a la justicia". Véase: <http://www.minjus.gob.pe/enmarcando/PDF/Alegra.pdf>. También se puede revisar: OLAYA DEL CARPIO, Garlandi Liliana. "La defensa de oficio en el Perú". En: Suplemento de Análisis Legal del Diario Oficial *El Peruano* – Jurídica, martes 25 de octubre del 2005; y el Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja 2005 titulado "El acceso efectivo al derecho a la defensa en el Perú 2005, disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/informes.htm>

tramitar un proceso, que también inciden para desincentivar que un ciudadano acuda a un proceso.

A modo de ejemplo: el 31 de mayo del 2004 se publicó la Ley 28237 que aprueba el primer Código Procesal Constitucional en el Perú. El Código tuvo por finalidad modernizar la regulación de los procesos constitucionales que garantizan la vigencia de los derechos humanos y la defensa de la supremacía de la Constitución.

No obstante, el Congreso de la República introdujo cambios sustanciales en la regulación de la medida cautelar, prevista en el artículo 15 del Código Procesal Constitucional. Se estableció un trámite especial y agravado para el caso de solicitudes cautelares contra actos administrativos emanados de los gobiernos regionales y locales. Dichas solicitudes son conocidas en primera instancia por la Sala correspondiente de la Corte Superior, se corre traslado y se prevé la intervención del Ministerio Público. Conoce de la apelación la Corte Suprema de Justicia.

Por ello, la Defensoría del Pueblo presentó el 09 de septiembre del 2005 una demanda de inconstitucionalidad contra el tercer y cuarto párrafo del mencionado artículo. Esta demanda fue admitida a trámite el 14 de septiembre del 2005. Sostenemos la inconstitucionalidad del modelo cautelar previsto contra actos administrativos municipales y regionales. Resulta lesivo del contenido constitucionalmente protegido del principio de igualdad al constituir un verdadero privilegio para determinadas autoridades, locales y regionales, sin que exista una justificación objetiva y razonable. Además, disponer que una medida cautelar transite hasta la Corte Suprema con sede en Lima constituye una dificultad que disuade el acceso a la justicia en sede cautelar.

A la fecha, la demanda se encuentra pendiente de pronunciamiento definitivo ante el Tribunal Constitucional.

Pero el Congreso no es el único sujeto capaz de establecer barreras de este tipo. Mediante la Directiva N° 005-2004-CE-PJ, Directiva de Procedimientos para la concesión del beneficio de auxilio judicial,⁸⁴ el Poder Judicial ha dispuesto que para conceder auxilio judicial el peticionante deberá acompañar a su solicitud en copia fedateada "Recibo de luz, agua, teléfono y cable (correspondiente al mes de la presente solicitud)". Como se ve, esta disposición cierra la posibilidad de que los magistrados valoren con mayor libertad la situación socioeconómica del solicitante. Asimismo, no toma en cuenta la realidad de pobreza y exclusión que se vive en nuestro país y, como consecuencia de todo lo anterior, se desalienta la utilización del beneficio.

1.5.4.2 Alternativas de solución

En el momento de ejercer su potestad normativa, las autoridades públicas deben observar cuidadosamente si están estableciendo alguna dificultad irrazonable o absurda para el acceso a la justicia de la población.

En ese sentido, sería conveniente que el Congreso modifique el tercer y cuarto párrafo del artículo 15 del Código Procesal Constitucional y, en todo caso, haría falta que los jueces y juezas de la República inapliquen los citados dispositivos por ser lesivos del derecho a la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia y la efectividad de las resoluciones cautelares.

⁸⁴ Aprobada mediante Resolución Administrativa N° 182-2004-CE-PJ, de fecha 6 de octubre del 2004.

En cuando al beneficio de auxilio judicial, habría que generar su difusión y flexibilizar sus requisitos. En efecto, la Defensoría del Pueblo propone al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que modifique la Directiva N° 005-2004-CE-PJ, Directiva de Procedimientos para la concesión del beneficio de auxilio judicial, de modo que no sea obligatoria la presentación de copia fedateada de “Recibo de luz, agua, teléfono y cable (correspondiente al mes de la presente solicitud)”.

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN⁸⁵ DE LOS OPERADORES DEL SERVICIO DE JUSTICIA

Como ya se ha señalado anteriormente, en ocasiones se suele justificar la crisis de la justicia debido a la falta de recursos económicos, a la ausencia de normas adecuadas e incluso a la necesidad de más jueces y órganos jurisdiccionales. Pásara cuestiona este rumbo indicando, por ejemplo, que “en el caso venezolano, el gasto público se multiplicó por cuatro y en el colombiano se dobló como porcentaje del producto interno bruto. Sin embargo, los resultados no son espectaculares”.⁸⁶

Otro camino consiste en valorar la importancia de una adecuada formación y en relacionar ésta con la generación de corrupción y las deficiencias en el servicio de justicia. Es clara, en ese sentido, la reflexión del Consejo Transitorio del Poder Judicial en el 2001 cuando se planteó este problema:

“Estas Vulnerabilidades personales del Magistrado (estatus de suplencia o provisionalidad en los cargos, **mediocridad y deficiencias en la formación académica, falta de experiencia en las tareas del Despacho Judicial**, etc.) posibilitan la manipulación por parte de determinados magistrados titulares y Presidentes de Cortes y de Salas, a efectos de validar decisiones arbitrarias, interesadas o ilegales (...)”.⁸⁷ (El resaltado en negritas es nuestro).

A la luz de lo expuesto se advierte claramente que ninguno de los planteamientos tradicionales en nuestro medio para reformar la justicia ha enfocado adecuadamente la solución del problema. En esa medida, necesitamos pensar cuidadosamente cómo mejorar la calidad del servicio que ofrece la justicia y que el ciudadano recibe.⁸⁸ Vale decir, desde la perspectiva de la formación, habrá que tener claro, desde un inicio, que mejorar la marcha de la justicia exige adentrarse en los problemas formativos de quienes interactúan en el proceso judicial (abogados litigantes, abogados públicos, jueces, fiscales, colaboradores en la gestión de los despachos).

Este camino nos conduce inevitablemente a indagar por las características de la enseñanza que, de una u otra forma, imparten los principales centros de formación: universidades a través de las Facultades de Derecho y unidades de post grado, Colegios de Abogados, Academia de la Magistratura, escuelas de formación en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.

La ruta planteada requiere un examen más detallado que el que podemos ofrecer aquí. Sin embargo, introduciremos algunos aspectos medulares para entender la magnitud del problema y, en esa medida, sugerir pautas para una agenda de cambios.

⁸⁵ Formar y capacitar responden a objetivos distintos. Se capacita cuando se busca primordialmente que la persona acreciente sus habilidades o técnicas para una tarea específica, mientras que estamos ante una labor estrictamente formativa cuando se enfoca la atención en el desarrollo y perfeccionamiento de las facultades intelectuales y éticas de la persona.

⁸⁶ PÁSARA, Luis, “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta*, Lima: Justicia Viva, 2004p.519-520.

⁸⁷ CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL. Informe Final. Comisión de Investigación “Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción”. Lima, 2001; p.65

⁸⁸ PÁSARA, Luis, “Lecciones...”, *Op. cit.*, p. 518.

2.1 Cultura organizacional de los operadores del sistema judicial

A pesar de ser un punto crucial a la hora de encarar procesos reformistas, este aspecto del sistema de justicia rara vez se ha enfocado como prioritaria en nuestro país.

Al respecto, como se adelantó en la primera parte de este informe, por cultura organizacional entendemos el conjunto de valores, creencias, expectativas, actitudes y prácticas propias de los integrantes de una organización. Esta cultura sirve de marco de referencia a los integrantes de la organización y da las pautas respecto de cómo se deben conducir las personas en este ámbito.

En ese sentido, algunos rasgos de la actual cultura organizacional de los operadores del servicio de justicia son la baja calidad de las resoluciones judiciales, el culto exacerbado a la formalidad, una visión de la función de impartir justicia que desatiende el servicio al ciudadano, la primacía del ejercicio del poder sobre la necesidad de formación y capacitación, el razonamiento positivista que va en desmedro de la Constitución y los Tratados internacionales sobre Derechos Humanos y, en general, todas aquellas prácticas poco transparentes y *contra legem*, de las que forman parte los operadores del sistema. En este rubro se requiere un cambio cultural en los operadores de justicia. Para lograr este objetivo se deben orientar los esfuerzos para diseñar una política clara de formación y capacitación que incida, efectivamente, en las prácticas descritas.

En las líneas siguientes nos referiremos a los tres principales problemas que genera esta cultura organizacional así concebida.

a) Baja calidad de las resoluciones judiciales

En primer término observamos que, en general, las resoluciones judiciales presentan una baja calidad debido, entre otros factores, a la redacción deficiente, la masiva utilización de “modelos” o formatos, la transcripción de casi todo lo ocurrido en el trámite del proceso, así como al uso de referencias jurisprudenciales o de aforismos sin una conexión lógica con lo que se ha discutido y probado en el proceso.

En definitiva, este problema no tiene una única causa. Sin embargo, sí es posible identificar tres elementos. El primero se relaciona sin duda con el aspecto formativo de jueces y auxiliares. El segundo tiene que ver con una suerte de “cultura de la sospecha” que sólo se calma cuando el operador realiza transcripciones innecesarias. Finalmente, el tercero está referido a la visión que tienen los jueces y colaboradores respecto del papel que cumplen las resoluciones que emiten. La resolución judicial no solo es un acto de decisión, sino también un canal efectivo de comunicación del juez con las partes, usuarios del servicio y la población en general. En esa medida, la calidad y claridad constituyen aspectos primordiales para la efectividad y legitimidad del sistema de justicia.

Revertir esta problemática exige medidas a corto y largo plazo. Entre las primeras proponemos diseñar y organizar cursos o talleres destinados a mejorar las habilidades de redacción de jueces y auxiliares e introducir elementos que les permitan a éstos entender la función que cumplen las resoluciones judiciales como medios de comunicación con el usuario del servicio.

b) Culto exacerbado a la formalidad

En segundo lugar observamos que, por lo general, el operador del servicio de justicia aplica la ley y los reglamentos en forma mecánica e irreflexiva, sin tomar en cuenta aspectos de la realidad o el criterio de razonabilidad. Por ejemplo, esta forma de actuación se presenta cuando un justiciable solicita copias simples de lo actuado en un proceso y su pedido es rechazado porque, a juicio del funcionario judicial, el único concepto que está previsto en la resolución administrativa que aprueba el valor de las tasas judiciales es el de copias certificadas y, por ende, el peticionante “debe adecuar su pedido”. De la misma forma, bastaría un error formal mínimo en la presentación de una demanda o solicitud para que esta circunstancia motive el rechazo automático de dichos documentos.

Sin duda, todas estas conductas afectan la imagen y calidad del servicio de justicia, pero, además, esta perspectiva olvida que detrás de un proceso hay personas con problemas reales en la sociedad y, por ende, es necesario evitar que el proceso y los actos que lo componen se conviertan en un rito carente de sentido.

Empezar a desterrar las prácticas formalistas exige, a modo de condición previa, que el propio operador de justicia reconozca la existencia de tales prácticas. De allí la conveniencia de organizar e impulsar periódicamente grupos de discusión al interior del Poder Judicial, destinados a identificar este tipo de conductas y definir alternativas para cambiarlas o erradicarlas.

c) Inadecuada valoración por parte de los operadores judiciales de la función que cumple el servicio de justicia

A partir de la percepción ciudadana sobre la calidad del servicio que ofrece el aparato de justicia y el contacto de nuestra institución en el ejercicio de sus funciones, verificamos con preocupación que, salvo excepciones, los jueces, juezas y funcionarios judiciales no perciben a la justicia como un servicio de calidad a la comunidad, sino como parte de una maquinaria estatal que “impone” una decisión a las partes en conflicto. De ello da buena prueba el hecho de que, por ejemplo, al momento de la lectura de una sentencia que priva la libertad de una persona se utilice un borrador de sentencia, situación que tuvo que llegar hasta el Tribunal Constitucional para poder corregirse.⁸⁹

En ese contexto, la impartición de justicia debe desvincularse de concepciones autoritarias. En efecto, como señala Pasara, es preciso

“(…) desvincular el cargo de una tradición que lo enmarcó en el ejercicio del poder, para definirlo como el desempeño de una importante función dentro de un servicio público de alto interés social. Quien reclama una pensión de alimentos requiere que se investigue y sancione a quien le causó lesiones graves, o defiende sus derechos violados por una autoridad, no espera que los actores del sistema de justicia respondan a esas peticiones como el poderoso que dispensa un favor. Todo ciudadano espera que, por ser tal, le sea reconocido un derecho, en el momento en que precisa ese reconocimiento, como quien recurre a cualquier otro servicio público: no a rogar atención, sino a recibir el servicio por el cual, además, paga como contribuyente”.⁹⁰

⁸⁹ Expediente N° 3037-2006-PHC/TC, *Caso Lewis Del Alcázar*, F.J.4

⁹⁰ PÁSARA, Luis, *Lecciones...*, *Op. cit.*, p.536.

En ese sentido, somos partidarios de realizar esfuerzos en dos niveles. En el plano institucional es necesario crear un área encargada de monitorear y evaluar el servicio que se presta a los usuarios en el Poder Judicial. Esta área debe ser capaz de diseñar programas para mejorar el servicio, en atención a los lineamientos que se indican en el capítulo 9 del presente informe.

Por otro lado, sobre este tema se estima conveniente que al interior de todas las instituciones que forman parte del sistema de justicia se potencie un conjunto de mecanismos para mejorar la calidad de su labor jurisdiccional, tales como

- a) La generación de una cultura que incentive el interés por la actualización y la superación profesional y académica continua de magistrados y funcionarios judiciales, así como por el servicio al ciudadano.
- b) La flexibilización del horario de trabajo para fines formativos o de capacitación.
- c) La generación de formas variadas de colaboración con instituciones de educación superior e universitaria.
- d) La creación de Escuelas de Formación para funcionarios judiciales en la totalidad de los Distritos Judiciales de la República. Y en aquellas Cortes Superiores que ya cuenten con dichas Escuelas, introducir cambios en el programa o plan de estudios con la finalidad de introducir la perspectiva del servicio al ciudadano e incidir en la mejora cualitativa del trabajo cotidiano.

A modo de ejemplo se podrían establecer cursos y talleres que incentiven la reflexión teórica y práctica acerca de cómo mejorar el movimiento de expedientes, la identificación y estandarización de actuaciones más comunes, así como la importancia de elaborar de forma adecuada estadísticas judiciales. Asimismo se deben considerar cursos diferenciados en atención a la labor que desarrolla el servidor judicial,⁹¹ por ejemplo, para relatores, secretarios, especialistas y jefes de mesas de parte (cursos sobre organización y gestión), para asistentes de vocal (técnicas de redacción y motivación de resoluciones judiciales) y para asistentes de juez (técnicas para mejorar la gestión del despacho).

Por otro lado, pero en la misma perspectiva, la Defensoría del Pueblo advierte que, a pesar de los esfuerzos institucionales, la Academia de la Magistratura (AMAG) no ha logrado consolidarse como la institución esencial para desarrollar eficientemente la actividad formativa y de capacitación inicial y permanente de la totalidad de los magistrados.

De igual modo, cabe destacar la necesidad de que la AMAG potencie con mayor nitidez la vinculación del derecho a la realidad, implementando, por ejemplo, talleres de formación y discusión en los siguientes aspectos claves para la buena marcha de la función jurisdiccional.

- a) Área de conocimientos especializados. Por ejemplo, sobre i) El pluralismo jurídico o derecho consuetudinario, los alcances del artículo 149 de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, así como la legislación referente a las

⁹¹ La relación de cargos en el Poder Judicial es realmente frondosa: administradores, analistas, asesores de corte, asesores legales, asistentes administrativos, asistentes judiciales, asistentes de juez, asistentes de vocal, auxiliares administrativos, auxiliares judiciales, coordinadores, directores, especialistas legales, gerentes, inspector general, jefes de oficina, peritos judiciales, relatores, revisores, secretarios de confianza, secretarios de sala, secretarios judiciales, técnicos administrativos y técnicos judiciales.

comunidades campesinas; ii) El impacto de las resoluciones judiciales en la problemática de la seguridad ciudadana y en el Gobierno municipal; c) Las técnicas para tramitar, probar y juzgar procesos complejos y de relevancia pública, así como para investigar delitos de lesa humanidad; d) Cómo lograr la efectividad de los fallos judiciales en el marco del presupuesto público.

- b) Dimensión cultural de la carrera judicial pues no bastan las modificaciones normativas para que se constituya una sólida carrera judicial. En efecto, para que ésta funcione adecuadamente es necesario que jueces y juezas internalicen la racionalidad, el fundamento, los principios y las características de la carrera judicial y, para ello, se necesita incorporar dichos contenidos en los planes de estudio.

2.2 Centros de formación y de capacitación de estudiantes y operadores del servicio de justicia

Los centros de formación –Facultades de Derecho, unidades de post grado, Academia de la Magistratura y Escuelas en el Poder Judicial y el Ministerio Público– también tienen responsabilidad y un papel que cumplir en la reforma del aparato de justicia porque la educación y capacitación jurídica que brindan a los estudiantes y abogados constituyen un factor clave en la formación profesional de los operadores del sistema de justicia.

Este campo lo enfocaremos básicamente con relación a la calidad de la enseñanza del Derecho y la vinculación de los centros de formación con las necesidades y funcionamiento del servicio de justicia.

En esa perspectiva, Luis Pásara realizó una investigación en el año 2004 sobre 47 Facultades de Derecho. Dicha investigación arrojó un conjunto de hallazgos que apuntan a señalar que ha disminuido la calidad de la enseñanza del Derecho en el ámbito nacional. En efecto, la referida investigación concluye, entre otros aspectos, que:

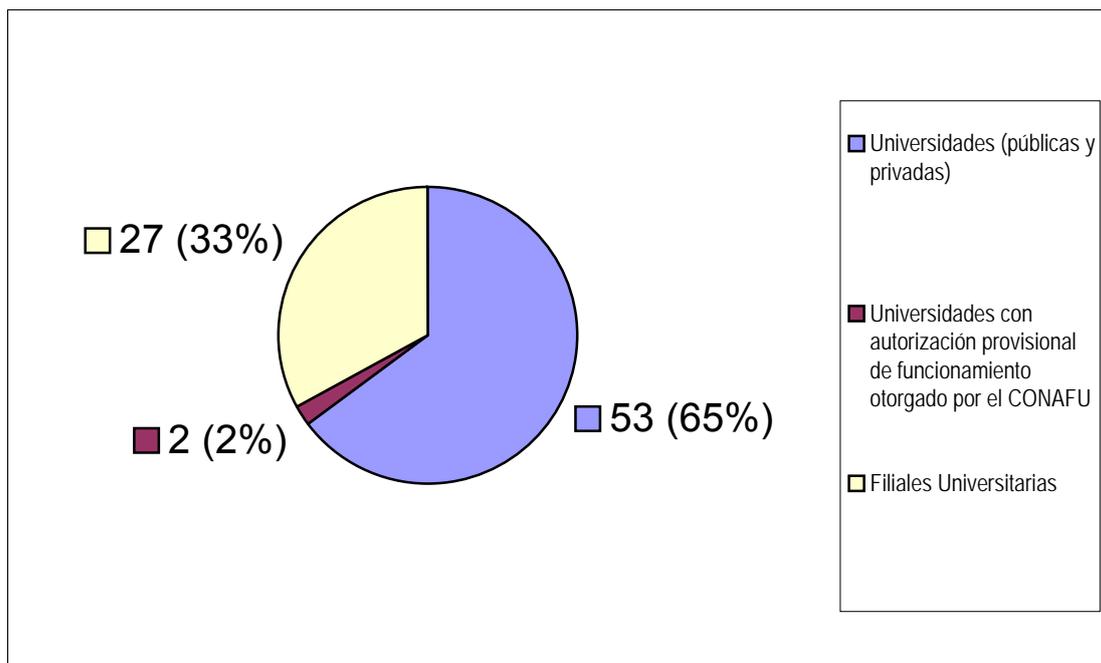
1. Existe una enseñanza comercializada y de calidad insuficiente, con baja o nula exigencia para graduarse y obtener un título profesional (implementación del bachillerato automático y supresión del requisito obligatorio de presentación de tesis). La enseñanza a distancia empobrece aún más la formación universitaria.⁹²
2. Las universidades institucionalizadas no están sujetas a ninguna forma de evaluación externa. En el caso de las filiales no existe un control sobre su funcionamiento; operan públicamente, pero tienen existencia legal clandestina. Así, por ejemplo, hasta mayo del 2004, según la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), existían nueve filiales autorizadas; sin embargo, en realidad operaban 28 filiales. La ANR no las supervisa ni controla.⁹³
3. En lo concerniente a cómo se enseña, la metodología queda librada a la iniciativa, criterios, conocimientos y seriedad del docente, habiéndose logrado hasta el momento una enseñanza circunscrita a la ley.

⁹² PÁSARA, Luis. *La enseñanza del Derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Lima: Ministerio de Justicia, 2004, p. 24–26, 61.

⁹³ PÁSARA, Luis. *Op.cit.*, p. 21–23, 26.

Además, habría que considerar que, a noviembre del 2006 – momento de culminación del presente Informe –, las Universidades con Facultades de Derecho y Filiales ascienden a 82 en el territorio nacional. Conforme se aprecia en el Cuadro N° 06, 53 (65%) son universidades con autorización definitiva (públicas y privadas), 2 (2%) son universidades que funcionan con autorización provisional del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades – CONAFU - y a 27 (33%) asciende el número de Filiales Universitarias.

Cuadro N° 06
Universidades con Facultades de Derecho y Filiales



Ciertamente, este diagnóstico da luces significativas acerca de la magnitud del problema. Sin embargo, para superarlo se requiere de las autoridades mucho esfuerzo, técnica y tenacidad.

Acorde con lo anterior, la Defensoría del Pueblo reitera la importancia de que las instituciones del sistema de justicia consideren las siguientes precisiones y recomendaciones sobre la reforma de la enseñanza legal en nuestro país.

1. La formación y capacitación de los operadores del sistema judicial, –especialmente los magistrados y funcionarios judiciales – no empiezan cuando ingresan a laborar en el Poder Judicial, sino que se inician en su etapa universitaria. Podría decirse, incluso, que el profesional del Derecho es el género y el juez una de las especies. De allí que las Facultades de Derecho también tengan una responsabilidad en el proceso de reforma de la justicia.
2. Una de las cuestiones que más preocupa es la calidad ética de los abogados en general, y de los magistrados y funcionarios judiciales en particular. Asimismo se evidencia en diversas encuestas que la población considera al Poder Judicial una de las entidades más corruptas. Ciertamente, los problemas de corrupción tienen que ver con los mecanismos de control institucional – que se abordarán en el sexto capítulo

del presente Informe –, pero también con la formación de los profesionales que operan en el sistema. En consecuencia, la educación ética constituye una responsabilidad compartida por los centros de formación universitarios de pre y post grado de las nuevas promociones de operadores jurídicos.

3. A la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), en cumplimiento del artículo 92° inciso c) de la Ley Universitaria N° 23733, le corresponde elaborar y “publicar un informe anual sobre la realidad universitaria del país y sobre criterios generales de política universitaria”. En tal sentido, es fundamental que la ANR dé cuenta, para la discusión pública, del mencionado informe, prestando especial atención a la calidad de la enseñanza en las Facultades de Derecho del país, especialmente a los siguientes aspectos:

- a) El bachillerato automático y la ampliación de formas de titulación.

- b) La proliferación de centros de formación que no reúnen las condiciones mínimas para impartir educación legal de calidad.

- c) Las debilidades en la supervisión de las filiales de las Facultades de Derecho.

- d) Los requisitos mínimos de calidad de la educación a distancia, así como los problemas que debe superar.

- e) La revisión de los planes y programas de estudio es clave para determinar si las Facultades de Derecho realizan suficientes esfuerzos para: i) vincular el Derecho con la realidad, con especial énfasis en la realidad judicial; ii) potenciar el razonamiento y participación activa con el apoyo de fuentes no sólo legislativas, sino también doctrinales y jurisprudenciales; iii) incentivar las investigaciones sobre el funcionamiento del Derecho y, en particular, de los órganos, instituciones y operadores del sistema de justicia

- f) La real vinculación de los centros de formación con el funcionamiento y las necesidades del servicio de justicia.

CAPÍTULO TERCERO

FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EXTERNA E INTERNA

Forma parte de la misión esencial que tienen los jueces en un Estado democrático de derecho proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Sobre la base de esta consideración, a los jueces y juezas se ha encargado la labor de resolver conflictos jurídicos, eliminar incertidumbres jurídicas, sancionar la comisión de delitos y faltas, así como controlar la constitucionalidad y la legalidad de la actuación administrativa. En consecuencia, luego del estudio y análisis de los elementos probatorios reunidos en cada caso, deben concluir en qué es lo que corresponde otorgar a cada litigante.

En este escenario descrito, la independencia judicial surge para cautelar que los jueces y juezas queden libres de toda orden, presión directa o indirecta que desvíe el correcto ejercicio de la función jurisdiccional o, como diría Requejo Pagés, la independencia de los órganos judiciales únicamente tiene sentido para el ordenamiento en la medida en que con ella se persigue la consecución de un fin superior, concretamente la vinculación exclusiva de tales órganos a la totalidad del sistema jurídico.⁹⁴

Este sentido instrumental de la independencia es el que permite diferenciarla del aislacionismo y el corporativismo con el que se suele confundir. Y es que la independencia de los jueces no debe impulsar a éstos a aislarse de la sociedad en la que actúan ni defender intereses corporativos.

Desde el punto de vista común se suele atribuir a la independencia judicial una connotación esencialmente negativa, pues se refiere a la ausencia de intromisiones indebidas en el ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, tanto la doctrina especializada⁹⁵ como la jurisprudencia⁹⁶ consideran que el contenido de la independencia se proyecta en dos dimensiones: una externa y otra interna.

La dimensión externa se encarga de la relación que debe existir entre el juez y cualquier tipo de poder separado o independiente de la organización judicial. En tal sentido, la independencia externa se ve afectada cuando existen presiones o injerencias de cualquier otro poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo), de organizaciones o poderes privados (partidos u agrupaciones políticas, sindicatos, medios de comunicación, gremios empresariales, etc.) para que el juez actúe o falle de una determinada forma a través de recomendaciones,⁹⁷ instrucciones, amenazas o cualquier otro medio de coacción, explícita o implícita.

En el Perú no ha sido fácil proteger este tipo de independencia. Así, en el proceso de reforma del Poder Judicial emprendido en 1995 se identificaron, entre las principales

⁹⁴ REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 203.

⁹⁵ Sobre el particular, puede revisarse: GONZÁLEZ GRANDA, Piedad. *Independencia del Juez y control de su actividad*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1993, p.22; BINDER, Alberto. *Introducción al derecho procesal penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1993, p. 146; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coordinador). *Derecho Constitucional*. Volumen II. Madrid: Tecnos, 1999, p 441; MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. *La independencia judicial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p 123-209.

⁹⁶ Exp. N° 23-2003-AI, caso Defensoría del Pueblo; Exp. N° 2465-2004-AA/TC, caso Barreto Herrera ; Exp. N° 3361-2004-AA/TC, caso Álvarez Guillén; Exp. N° 0004-2006-PI/TC, caso Fiscal de la Nación.

⁹⁷ Cabe precisar que las recomendaciones que realiza la Defensoría del Pueblo no son violatorias de la independencia judicial, pues no suponen el uso explícito o implícito de coacción y las realiza en cumplimiento a su mandato de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad (artículo 162° de la Constitución).

dificultades del sistema judicial, la existencia de órganos jurisdiccionales con una excesiva carga de procesos y procedimientos, desconocimiento del universo de la carga procesal, carencia de personal, bajas remuneraciones, procesos obsoletos, despachos judiciales inadecuados y autoridades judiciales con poco conocimiento sobre aspectos de manejo gerencial. Frente a la situación descrita, las autoridades de aquella época adoptaron, entre otras medidas de reforma, la redistribución de la carga procesal, la creación de órganos jurisdiccionales especializados, la introducción de un nuevo modelo de despacho judicial, la creación de Módulos Básicos de Justicia y la construcción de salas de juzgamiento en algunos centros penitenciarios.⁹⁸

Si bien podrían ser consideradas convenientes, dichas medidas de reforma administrativa y de infraestructura buscaron soslayar el objetivo principal del intento reformista de 1995, el cual subordina el sistema de justicia al poder político, con el consiguiente debilitamiento ostensible de su independencia. Es por esta razón que durante dicho período se emitieron leyes que permitieron, por ejemplo, el funcionamiento de Comisiones Ejecutivas,⁹⁹ la equiparación entre magistrados titulares y provisionales, la utilización de las oficinas de control de la magistratura como entes de inteligencia y persecución de magistrados independientes o el traslado indebido de jueces a otras instancias, en atención del poder político.¹⁰⁰

Sin embargo, los intentos para mermar la independencia externa no han cesado pues no es sólo una cuestión del pasado. A modo ilustrativo cabe recordar que el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 29 de marzo del 2006, declaró la inconstitucionalidad de un conjunto de normas de la Ley N° 28665, Ley de organización, funciones y competencia de la jurisdicción especializada en materia penal, militar, policial, al constatar que desde el Congreso se abrió la posibilidad de afectar la autonomía e independencia del Poder Judicial y el Ministerio Público.¹⁰¹

En lo que respecta a la dimensión interna de la independencia habría que decir que ha sido un ámbito poco abordado y protegido en nuestro país. Esto ha sucedido a pesar de ocuparse de la relación que debe existir entre el juez y cualquier otro tipo de poder al interior de la organización judicial. En tal sentido, se afecta este tipo de independencia cuando, al aplicar el Derecho al caso concreto, el juez recibe influencias o presiones indebidas de otros jueces e incluso del órgano de gobierno del Poder Judicial.

Resulta importante poner de relieve que no basta que la Constitución declare que los magistrados son independientes pues las intromisiones externas e internas, directas o sutiles en la actuación de los jueces y juezas son más frecuentes de lo que parece. De ahí la necesidad de prestar especial atención a aquellos aspectos que en la actualidad constituye puertas de acceso para debilitar la independencia judicial.

En tal sentido se ha señalado constantemente la necesidad de contar con un conjunto de condiciones o garantías para hacer frente a situaciones de presión sobre la objetividad del juicio del juez. Sobre este tema, la doctrina más autorizada ha indicado que la independencia judicial se protege a través de un conjunto de mecanismos,

⁹⁸ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; POLLAROLO, Pierina (Eds). *Reforma del Poder Judicial*, enero 2000, p. 13-14.

⁹⁹ Mediante Ley 26546, promulgada el 21 de noviembre de 1995, se estableció que la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial asumiría las funciones de gobierno y gestión de ese Poder del Estado.

¹⁰⁰ JUSTICIA VIVA. *Manual del Sistema Peruano de Justicia*, Lima: Justicia Viva, 2003, p. 215-216.

¹⁰¹ Acerca de los problemas que ha conllevado el modelo de justicia militar en relación al principio de independencia judicial puede consultarse: DEFENSORIA DEL PUEBLO. Inconstitucionalidad de la legislación penal militar aprobada por la Ley N° 28665 y el Decreto Legislativo N° 961. Informe N° 104. Lima, abril 2006.

muchos de los cuales incluso han sido considerados esenciales por los Principios Básicos para la Independencia Judicial, adoptados en 1985 por la Asamblea de las Naciones Unidas. Así, tenemos los siguientes:

- a) La existencia de una carrera judicial basada en métodos objetivos para la selección de jueces.
- b) La elaboración de normas que liberen al juez del temor de que los criterios que mantenga en el ejercicio de la función jurisdiccional puedan perjudicarlo en su vida profesional, o exponerla a arbitrarios apartamientos del cargo (destituciones, traslados, suspensiones y jubilaciones ilegítimas).
- c) Un régimen de incompatibilidades y prohibiciones que eviten que el ejercicio de la función jurisdiccional sea fácilmente influenciado a través de la inserción del juez en órganos políticos y administrativos o por el enraizamiento familiar, social y económico.¹⁰²

En esta oportunidad focalizaremos nuestra atención sólo en tres aspectos que, a nuestro juicio, requieren la inmediata atención de las autoridades judiciales. Revisaremos, específicamente, el procedimiento de selección y nombramiento. Luego, prestaremos atención al procedimiento de designación de jueces suplentes y al procedimiento de ascenso o promoción de magistrados provisionales. Finalmente, nos detendremos en los procedimientos relativos a la permanencia en el servicio.

Es preciso sostener, no obstante, que en forma paralela a los aspectos antes mencionados se deben realizar claros y sostenidos esfuerzos para estructurar y sistematizar una sólida carrera judicial pues, en la actualidad, la carrera judicial no tiene expreso sustento constitucional aunque se puede derivar de algunos de los artículos referidos a la función jurisdiccional. Más bien advertimos una confusa y desorganizada recepción en la legislación pertinente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que si bien la menciona no la estructura, y en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, que hace precisamente lo contrario (es decir, desarrolla varios aspectos de ella aunque no la menciona expresamente).¹⁰³

3.1 Selección y nombramiento de magistrados

Se debe recalcar inicialmente que el incremento de órganos jurisdiccionales y la reforma de normas para mejorar el servicio de justicia no son suficientes si no se cuenta con magistrados titulares, así como personal de apoyo que posea las mejores calidades profesionales y actitudes para el desempeño de la labor jurisdiccional. De allí la enorme importancia atribuida constitucionalmente al Consejo Nacional de la Magistratura en la concreción de dicho objetivo.

Luego de que finalizara el período autocrático de Fujimori, uno de los problemas más agudos en materia de selección y nombramiento de magistrados era el reducido número de jueces y fiscales titulares en el ámbito nacional. Sin embargo, ello ha dejado de ser una preocupación grave –salvo para la Corte Suprema –, habida cuenta

¹⁰² ORTELLS RAMOS, Manuel; JUAN SÁNCHEZ, Ricardo; CÁMARA RUIZ, Juan. *Derecho Procesal. Introducción*. Madrid: Edisofer, 2006, p. 44 a 46. También se puede consultar: PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 891.

¹⁰³ DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier. *La Reforma del Sistema de Justicia ¿En el camino correcto?*, Lima: IPSM-KAS, 2006, p. 69-70.

de la continua labor del Consejo Nacional de la Magistratura por cubrir las plazas vacantes.¹⁰⁴

Cuadro Nº 07
Titularidad y provisionalidad en el Poder Judicial y Ministerio Público¹⁰⁵

	Poder Judicial		Ministerio Público	
	Titularidad	Provisionalidad	Titularidad	Provisionalidad
2000	32%	68%	27%	73%
2005	94%	6%	90%	10%

Fuente: Memoria final del concurso para el nombramiento de jueces y fiscales a nivel nacional. Convocatoria N° 001-2000-CNM; Comunicado público del Consejo Nacional de la Magistratura, julio de 2005, www.cnm.gob.pe.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, a pesar de los diversos esfuerzos institucionales por contar con magistrados titulares con las mejores cualidades profesionales y actitudes para el desempeño de la función jurisdiccional, aún se requiere realizar importantes acciones dirigidas a mejorar y consolidar los procedimientos de selección destinados a cubrir debidamente los puestos vacantes en la magistratura.

La resolución administrativa N° 989-2005-CNM,¹⁰⁶ rectificada mediante resolución N° 1000-2005-CNM, regulaba el proceso de selección y nombramiento. Este Reglamento ha sido reemplazado por uno nuevo, aprobado mediante resolución administrativa N° 322-2006-CNM.¹⁰⁷ La conclusión a que se llega a partir de la modificación indicada es triple. En primer lugar, el Consejo Nacional de la Magistratura ya cuenta con un perfil de juez y fiscal que le permitirá identificar si los postulantes satisfacen o no las exigencias de capacidad, mérito y probidad para la función. Sin perjuicio de ello, la Defensoría del Pueblo estima pertinente señalar que las cualidades mínimas de un juez o fiscal se deben definir considerando las exigencias actuales que demanda el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal. Esto, sin duda, debe tener en cuenta las críticas que se verifican y que giran en torno a la falta de celeridad y eficiencia, cuestionamientos éticos, imparcialidad e independencia, poca transparencia y de predictibilidad en las actuaciones y decisiones de jueces y fiscales. De este modo es del caso exigir magistrados que se caractericen por lo menos por los siguientes rasgos:

- a. **Vocación de servicio.** El magistrado de hoy no puede ejercer su función al margen del mundo que lo rodea. Es imprescindible que tenga una actitud analítica, crítica, orientada a la acción y a la retroalimentación. Y es que la complejidad de sus labores exige que se mantenga permanentemente abierto a aprender, a mejorar su desempeño, a conocer la comunidad donde ejercerá su función, a ser transparente y cercano a los problemas de su comunidad.
- b. **Integridad** tanto en su vida personal como en el ejercicio de su función. Aspecto imprescindible para que se mantenga apartado de prácticas de corrupción de alta

¹⁰⁴ Si bien se ha avanzado en el combate contra la provisionalidad, existen diversas críticas formuladas a la metodología de selección utilizada por el CNM y a su plasmación en convocatorias concretas. Ver VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo y BAZÁN SEMINARIO, César, **La reestructuración silenciosa. La labor del Consejo Nacional de la Magistratura en la selección y nombramiento de magistrados.** Noviembre del 2000–marzo del 2004, Lima: Justicia Viva, 2004.

¹⁰⁵ El problema de la provisionalidad incluye el de la suplencia, para el CNM se junta en un sólo rubro provisionalidad y suplencia, en realidad el gran reto a superar es la falta de titulares.

¹⁰⁶ Publicada el 3 de junio de 2006.

¹⁰⁷ Publicada el 20 de noviembre de 2006.

intensidad (corrupción institucionalizada), mediana intensidad (corrupción tradicional) y de pequeña intensidad (corruptelas).

- c. **Capacidad profesional** para saber defender la Constitución y los derechos del ciudadano. Ciertamente, el magistrado de hoy debe prestar especial atención a los valores en los que se sustenta el ordenamiento constitucional, así como a la lógica jurídica, la argumentación y al manejo pertinente de fuentes del derecho, entre las que destaca el derecho internacional de los derechos humanos.
- d. **Temperamento** y capacidad para enfrentar presiones que pretendan afectar el ejercicio independiente e imparcial de la función jurisdiccional.
- e. **Ponderación** al momento de ejercer sus atribuciones, especialmente cuando esté llamado a ejercer sus poderes de dirección, sanción, prueba, decisión y ejecución de lo resuelto.

En segundo lugar, el Consejo Nacional de la Magistratura ha dispuesto que no exista un único procedimiento para seleccionar jueces y fiscales. En efecto, en el artículo 19 del nuevo Reglamento establece que “Las pruebas de conocimientos son diferenciados según el nivel y la especialidad de la plaza y se basan fundamentalmente en la solución de casos prácticos”. De esta manera se atiende el requerimiento de establecer diferenciaciones razonables para aspirantes recién egresados de las Facultades de Derecho y para aquellos que cuentan con una trayectoria en el ejercicio de la profesión. En tal sentido, se sugiere que para el nivel primero y segundo, vale decir, juez de paz letrado y juez especializado o mixto, el sistema de ingreso conste de dos etapas. Una primera estaría destinada a la selección de aquellos postulantes que han cumplido con los requisitos mínimos del perfil que se está buscando; una segunda, de formación inicial, permitiría introducir adecuadamente al postulante en las labores propias de la carrera judicial y fiscal. Recordemos que, conforme se vio en el Capítulo Segundo, los postulantes arrastran un conjunto de deficiencias formativas y de capacitación. Por ello es preciso que el postulante adquiera los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para ejercer la función jurisdiccional y la función fiscal. Sólo aquellos aspirantes que aprueben satisfactoriamente la formación inicial podrían ingresar a la carrera.

Por otra parte, en el acceso a los niveles tercero y cuarto de la judicatura, es decir, vocal superior y vocal supremo, se debería evaluar principalmente la trayectoria de los postulantes, quienes en el acto del examen resolverían casos reales o hipotéticos que el Consejo proponga, además de preparar una exposición sobre algún tema de la reforma judicial, sobre la especialidad a la que postula o sobre la organización judicial. Todo ello se debería ceñir a los criterios propuestos por la CERIAJUS.

Por último, para cubrir debidamente las vacantes de la Corte Suprema es necesario incentivar la postulación de los mejores profesionales del medio, habida cuenta de que se trata de puestos claves para la promoción de la reforma judicial. Por ello, el CNM debe eliminar de su reglamento las normas que desincentivan la presentación de este tipo de candidatos, como la rendición de un examen objetivo de opciones múltiples. Asimismo, se deben realizar campañas en el ámbito nacional para motivar a los académicos y profesionales más destacados a participar de las convocatorias. Así, resulta indicativo de la dificultad que viene enfrentando el CNM para encontrar candidatos idóneos para cubrir los puestos a este nivel el hecho de que las dos convocatorias pasadas hayan sido declaradas desiertas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Para un análisis del componente humano presentado en una de las convocatorias declaradas desiertas, ver: ESTEBAN DELGADO, Sara y SILVA DEL CARPIO, Cruz, **El nombramiento imposible:**

Finalmente, cabe añadir que un aspecto que aún no ha sido resuelto por el nuevo Reglamento es la subsistencia de márgenes de discrecionalidad en momentos claves del procedimiento de selección y nombramiento.

En efecto, como se puede advertir, una actividad técnica, como la de magistrado, requiere de un proceso de selección que, en base a evaluaciones objetivas previamente establecidas y verificables, permita seleccionar a los mejores postulantes y dejar de lado a aquellos que no demuestren que pueden desempeñar adecuadamente la función. Esto difícilmente se condice con la existencia de espacios abiertos a la discrecionalidad de los consejeros del CNM. Nos referimos, específicamente, a los espacios clave de la entrevista personal y la votación para la selección final de los postulantes.

Para dotar de la debida objetividad a dichos espacios, es necesario que, en ambos momentos, los consejeros del CNM dialoguen entre sí respecto de las impresiones causadas por los postulantes. Asimismo, para la entrevista personal se deben establecer claramente los elementos a evaluarse a fin de que esta etapa no se tergiverse¹⁰⁹ ni se centre en aspectos poco relevantes.¹¹⁰

En cuanto a la votación en la selección final, consideramos necesario revisar la aplicación del inciso 1) del artículo 154° de la Constitución. Según dicho artículo, el nombramiento de jueces y fiscales requiere el voto conforme de dos tercios del número legal de sus miembros. Ciertamente, aplicar este criterio, por ejemplo, al final de todo el proceso, podría impedir que el primer puesto en el cuadro de méritos sea nombrado si es que no alcanza dicha votación calificada.

3.2 Designación de magistrados suplentes y ascenso de provisionales

Cabe indicar, desde un examen inicial, que el procedimiento de selección y el de permanencia en el servicio constituyen puertas que podrían tocarse para afectar la independencia externa de los jueces y juezas, pues ambos los aplica un órgano externo al Poder Judicial, vale decir, el Consejo Nacional de la Magistratura.

En cambio, lo que está en juego, principalmente, en la designación de magistrados suplentes y el ascenso de provisionales, es la independencia interna. De allí la importancia de dotar a estos procedimientos de las garantías mínimas de objetividad y transparencia, de modo que la población perciba efectivamente que estos nombramientos responden a criterios de probidad e idoneidad para el cargo.

En tal sentido, señalamos la conveniencia de cambiar aquella arraigada mentalidad judicial que entiende que una designación o promoción se justifica por el solo transcurso del tiempo y una apreciación estrictamente subjetiva del “superior”. Resulta interesante recordar –como muestra de lo que venimos diciendo– lo expresado por el Presidente del Poder Judicial, Walter Vásquez Vejarano, quien en el contexto de una entrevista sobre los criterios para nombrar magistrados provisionales, ante la pregunta “¿Qué tiene que ver la antigüedad con la eficiencia?”, respondió: “Ah, la antigüedad es clase (...)”.¹¹¹

Concurso a magistrados supremos (a propósito de la convocatoria del 2004), Lima: Justicia Viva, 2005.

¹⁰⁹ INECIP, Informe de monitoreo ciudadano sobre el proceso de selección y nombramiento de magistrados realizado por el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, Lima: INECIP, 2003.

¹¹⁰ VILLARÁN RAFFO, Ignacio, “¿Sabe cómo es una entrevista para ser juez o fiscal?”, Justicia Viva, mail N° 173, 1 de marzo del 2005.

¹¹¹ Ver: Entrevista al Presidente del Poder Judicial, Walter Vásquez Vejarano, Diario **El Comercio**, lunes 9 de octubre del 2006, p. A10.

El ascenso debe ser resultado de un sistema de selección, en el cual se evalúe quién de entre varios magistrados titulares es el más apto para ocupar un puesto de mayor responsabilidad dentro de la carrera judicial, fundamentalmente mediante un concurso basado en criterios objetivos y transparentes que midan no sólo el número de años que se ha permanecido en la institución, sino, esencialmente, su idoneidad y probidad para el puesto.

De la misma manera, la designación de magistrados suplentes entraña un discernimiento integral del desempeño del postulante (profesionalismo, aptitudes éticas y de servicio, compromiso con la institución) a fin de evaluar objetivamente si lo mostrado por el postulante se acomoda al perfil que se busca.

Indudablemente, la existencia de cargos judiciales ocupados por magistrados suplentes y provisionales, designados o promovidos, respectivamente, al margen de procedimientos con las características señaladas constituye un caldo de cultivo que suele ser observado y aprovechado por agentes internos y externos, a fin de intentar debilitar la independencia del juez.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo estima conveniente señalar la necesidad de que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y las Presidencias de las Cortes Superiores, en todo el territorio nacional, trabajen coordinadamente a fin de expedir reglamentos en los que se establezcan procedimientos de designación y apartamiento del cargo de magistrados suplentes y provisionales, basados en criterios objetivos y transparentes que permitan evaluar el profesionalismo y las aptitudes éticas y de servicio, tanto del postulante (si es para designarlo o ascenderlo) como del magistrado en funciones (si es para apartarlo del cargo).

3.3 Permanencia en el servicio de magistrados

a) Un gran problema: el procedimiento de ratificaciones judiciales y fiscales

Desde el 2001, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) comenzó el proceso de ratificaciones de jueces y fiscales en cumplimiento de la Constitución. Recordemos cuáles fueron los principales problemas e incidencias que se produjeron en aplicación de este mecanismo sobre decenas de jueces y fiscales.

1. El problema detectado fue que el CNM no motivaba las decisiones de no ratificación de jueces y fiscales: simplemente publicaba una lista donde figuraban los nombres de los ratificados.
2. Desde esa fecha, la Defensoría del Pueblo opinó en contra de este sistema, exigiendo que en cumplimiento del debido proceso y la dignidad de la persona se expusieran las razones para no ratificar a un juez o fiscal en su función. Toda persona tiene derecho a saber las razones por las cuales es excluida de la carrera judicial y fiscal, pues se afecta su dignidad, su proyecto de vida, así como su derecho a acceder y permanecer en la función pública. Más aún si se estableció que los magistrados no ratificados no podían volver a reincorporarse a la carrera, prohibición que fue matizada después por el Tribunal Constitucional.
3. La forma en que se realizaron las ratificaciones judiciales y fiscales motivó la presentación de diversas quejas ante la Defensoría del Pueblo por parte de sendos magistrados y magistradas no ratificados. Como quiera que se

trataba de una situación de alcance general, se decidió expedir la Resolución Defensorial N° 038-2002/DP de 28 de noviembre del 2002.¹¹²

A través de ésta se advirtió a los diversos poderes públicos que la falta de motivación de las resoluciones de no ratificación, la evaluación de magistrados que no habían cumplido siete años en el ejercicio de sus funciones y la negativa a entregar información relativa a los procesos de ratificación vulneraban los principios de dignidad de la persona, de interdicción de la arbitrariedad y de publicidad. Asimismo, ello afectaba los derechos de los magistrados y magistradas no ratificados a un debido proceso, a una motivación y al acceso a la información pública, cautelados en la Constitución y en el ordenamiento interamericano sobre derechos humanos, del cual es parte el Perú.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República que: a) refuerce la garantía de permanencia en su función; y, b) apruebe la propuesta contenida en el proyecto de ley de Reforma de la Constitución que suprime la facultad para ratificar del CNM, debiendo realizarse el control de la idoneidad de la función judicial o fiscal mediante investigaciones permanentes.

Por su parte, al CNM se le recomendó la suspensión de los procesos de ratificación hasta que se adecuen a las garantías del debido proceso, concretamente el derecho a la motivación de resoluciones.

4. El CNM no acató la recomendación formulada, continuando con los procesos de ratificación en las condiciones señaladas. Fue así que un grupo de magistrados acudió al Tribunal Constitucional, que convalidó la posición del CNM –aunque posteriormente, en agosto del 2005, cambiaría su jurisprudencia pero para casos futuros –.
5. Agotada la jurisdicción interna, los magistrados no ratificados decidieron acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, arribándose a un Acuerdo de Solución Amistosa con el Estado peruano consistente en: a) el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado al haber llevado procesos de ratificación en las condiciones descritas; b) la rehabilitación del título de juez o fiscal; c) la reincorporación a la plaza original; d) una indemnización total de 5,000 dólares norteamericanos que incluye los gastos derivados del proceso nacional e internacional llevado a cabo, entre otros aspectos.
6. El Ministerio de Justicia viene convocando a la suscripción de los correspondientes acuerdos individuales de solución amistosa a un conjunto de magistrados. Sin embargo, a nuestra institución se acercaron, en su oportunidad, otro grupo de magistrados que señalan que no han sido convocados ni han conocido los criterios con los que el Ministerio viene celebrando dichos acuerdos, a pesar de encontrarse en la misma situación y haber sido los promotores de la petición ante el Sistema Interamericano de Protección.

La Defensoría del Pueblo entiende que esas consecuencias no sólo se pudieron evitar si el CNM hubiese acogido oportunamente a la exhortación formulada en el 2002 por

¹¹² Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 30 de noviembre del 2002.

nuestra institución, sino que el procedimiento de ratificación judicial y fiscal no es un instrumento idóneo para evaluar el desempeño en la función jurisdiccional y fiscal.

b) Alternativa a construir: un procedimiento de evaluación integral del desempeño

Una conclusión que se podría extraer de la presentación realizada en el punto anterior es la idea de que el procedimiento de ratificación de jueces y fiscales ha presentado muchas dificultades, por lo que coincidimos con la propuesta de reforma constitucional de la CERIAJUS respecto de eliminar dicho procedimiento, sustituyéndolo por uno capaz de evaluar integralmente la labor del magistrado, sin que este nuevo procedimiento sea percibido como un mecanismo de sanción, sino todo lo contrario, como una oportunidad para ser reconocido por el desempeño realizado.

En tal sentido, la propia CERIAJUS, en sus Bases para la regulación de la carrera judicial y fiscal, y los proyectos de Ley 176/2006–CR, 13230/2004–PJ, 12980/2004–CR, propusieron la creación de un sistema de evaluación de desempeño, que supere al embrionario dispositivo de las ratificaciones. Este es un mecanismo dirigido a “velar porque (el magistrado) mantenga niveles óptimos de idoneidad, calidad y eficiencia”¹¹³ de modo objetivo, articulado y con una periodicidad de dos a cuatro años, según se trate de magistrados de todos los niveles, o de supremos, respectivamente.

La evaluación periódica de desempeño para jueces estará a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, entidad que maneja los ejes centrales de la carrera judicial y fiscal, y contará con el apoyo de órganos auxiliares. Asimismo, la evaluación medirá, sobre todo, los siguientes aspectos:

- i). calidad de las decisiones y de la gestión del proceso
- ii). eficiencia y rendimiento
- iii). organización del trabajo
- iv). publicaciones
- v). desarrollo profesional

Es importante recalcar que la evaluación de desempeño no tiene por finalidad sancionar a los magistrados, sino, en primer lugar, estructurar el acceso a beneficios e incentivos. En segundo término tiene el propósito de reforzar a los jueces y fiscales en aquellos aspectos detectados como deficientes, para afianzar su idoneidad. En tercer lugar propone definir los criterios sobre los que la Academia de la Magistratura confeccionará sus planes de estudio. En cuarto lugar, establece la prohibición temporal de ascenso y, por último, la separación de jueces o fiscales con calificaciones sumamente bajas e insalvables.

Siguiendo estas líneas directrices determinadas por la CERIAJUS y sobre las que recae un importante consenso, el Congreso debe aprobar la ley de carrera judicial, así como reelaborar una propuesta de regulación para la carrera fiscal.

A la par, el Consejo Nacional de la Magistratura y el propio Poder Judicial (y de ser el caso, el Ministerio Público), deben prepararse para

¹¹³ Artículo 43 del Proyecto de Ley 12980/2004–CR.

- a) Establecer parámetros objetivos y transparentes para determinar lo que se considera como desempeño deficiente o no idóneo para el perfil pre fijado.
- b) Expedir una reglamentación que establezca claramente qué desempeño se considera como deficiente o no acorde con el perfil pre fijado.
- c) Difundir ampliamente entre los jueces y fiscales los indicadores de desempeño y la forma en que se realizarán las evaluaciones.
- d) Evaluar periódicamente el desempeño de los jueces y fiscales.

CAPÍTULO CUARTO

ÓRGANO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

El gobierno del Poder Judicial, esto es, la dirección de sus medios materiales y personales, dejando de lado la actividad puramente jurisdiccional, reviste una notable complejidad. Entre sus principales funciones se encuentran las referidas a fijar políticas generales; aprobar los planes de desarrollo de la institución; aprobar los presupuestos; proyectar el comportamiento futuro de la organización; dictar normas y reglamentos para la administración del propio Poder Judicial; mantener relaciones institucionales con los otros poderes y organismos públicos y privados; establecer mecanismos de comunicación interna y externa; y, designar autoridades judiciales. En todo ello, su norte debe ser garantizar a los magistrados el ejercicio independiente de su judicatura. No olvidemos que la independencia es uno de los pilares fundamentales en los que se asienta la institución judicial, por lo que el gobierno del Poder Judicial debe implementar mecanismos para respetarla, garantizarla e incentivarla.

Las competencias de gobierno se encuentran repartidas a nivel central entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ).

Asimismo, otras labores propias del gobierno relacionadas con los recursos humanos en materia de magistrados (selección, nombramiento, evaluación de desempeño y control disciplinario) son propias del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), en tanto que lo correspondiente a formación y capacitación reposa en la Academia de la Magistratura (AMAG).

4.1 Problemas que merecen atención

Actualmente, la eficiencia en la gestión, la actual conformación de los órganos, así como su repartición de competencias y el respeto a la independencia del magistrado de instancia y de grado, constituyen severos cuellos de botella para la implementación de una adecuada política pública en justicia.

a) Ineficiencia e inadecuada orientación del gasto

En este ámbito resulta sumamente indicativo que, a la par de los mayores requerimientos presupuestales, el Poder Judicial gestione deficientemente el gasto de los recursos que se le proporcionan. Así, en cuanto a la capacidad de gasto para el año 2003, encontramos que no se ejecutó un monto de 18 millones de soles. En tal sentido, según el economista Hernández Breña,

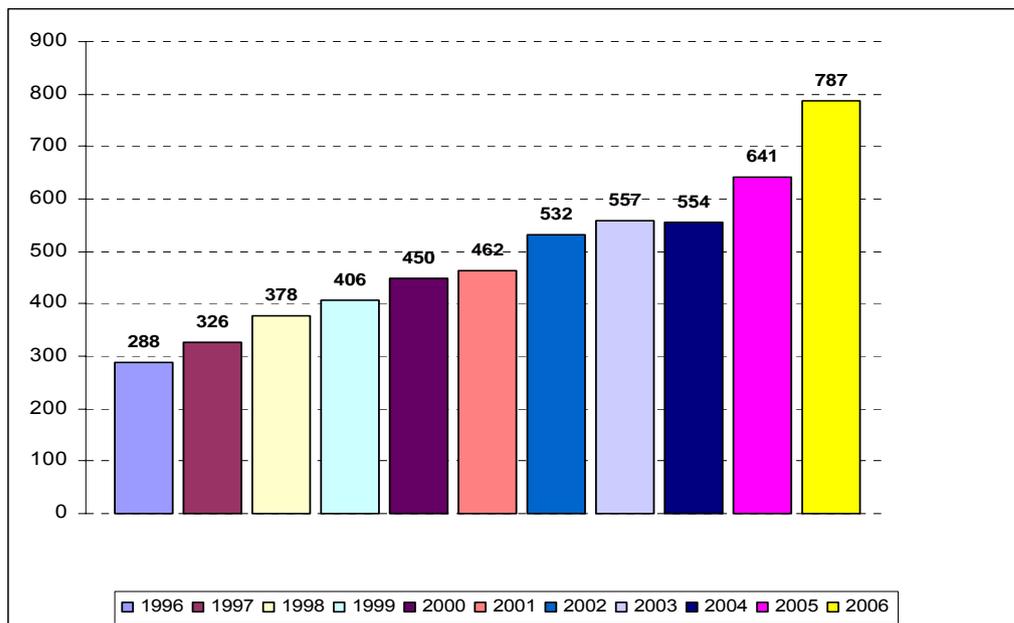
“El porqué de la no ejecución de dicho monto tiene dos causas. La primera se vincula con los problemas de licitación (...) y la segunda se refiere a la reserva de 3,2 millones de nuevos soles que realizó el Poder Judicial como compensación de los menores ingresos previstos para los primeros meses del 2004, cuando tienen lugar las vacaciones judiciales”.¹¹⁴

Igualmente, en el primer semestre del 2004, la capacidad de gasto mostraba un déficit de 16.9 millones de soles.¹¹⁵

¹¹⁴ HERNÁNDEZ BREÑA, Wilson. *El presupuesto del Poder Judicial 2003, 2004 y 2005: precariedad y ausencia de reforma*, Lima: Justicia Viva, 2004, p. 16.

¹¹⁵ HERNÁNDEZ BREÑA, Wilson, *Op.cit.*, p. 19.

Cuadro N° 08
Evolución del Presupuesto del Poder Judicial en millones de soles
Decenio 1996-2006



Fuente: Consorcio Justicia Viva

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, la orientación del gasto durante la gestión en curso se centra en prioridades como:

- i). Acceso a la justicia, mediante la creación de casi 300 nuevos órganos jurisdiccionales;
- ii). Implementación de tecnología, con el desarrollo de la consulta de expedientes vía Internet; interconexión de los principales despachos judiciales de Lima y la labor de implementación del Sistema Integrado Judicial (SIJ) en todos los distritos judiciales; y
- iii). Mejora y saneamiento de diversas sedes judiciales al interior del país.¹¹⁶

En esa misma línea, para el año 2007, el Poder Judicial ha solicitado un incremento ascendente a 515 millones de soles, previendo el mayor destino de recursos al rubro salarial y previsional (45%), la creación de órganos jurisdiccionales, traducido como acceso a la justicia (39%) y la implementación de Consejos Ejecutivos Distritales y otras instancias de gobierno y administración (9%).¹¹⁷

Como se puede observar, la orientación del gasto del Poder Judicial apunta a medidas que difícilmente ponen en marcha un proceso de reformas estructurales, habida cuenta de que no abarca temas medulares, como los identificados en este informe.

¹¹⁶ VÁSQUEZ VEJARANO, Walter, Discurso del señor Presidente del Poder Judicial, doctor Walter Vásquez Vejarano, al celebrarse el Día del Juez, año 2006, www.pj.gob.pe.

¹¹⁷ GERENCIA GENERAL DEL PODER JUDICIAL. GERENCIA DE PLANIFICACIÓN. SUB GERENCIA DE PLANES Y PRESUPUESTO, Informe sustentatorio de la propuesta del presupuesto del pliego Poder Judicial para el año 2007, presentado al Ministerio de Economía y Finanzas, el 25 de julio del 2006.

b) Duplicidad en la conducción e insuficiente composición en el gobierno del Poder Judicial

Como se sabe, la conducción del gobierno al interior del Poder Judicial se encuentra repartida entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ). Esta duplicidad no contribuye a la existencia de un gobierno ágil y eficiente y, además, introduce y distrae a la Corte Suprema en temas ajenos a su labor central: la unificación y consolidación de una sólida jurisprudencia a escala nacional.

Con relación a la composición, cabe traer a colación la reflexión realizada por Jorge Avendaño Valdez, pues en este punto

“El eje del asunto es que el Poder Judicial no puede ser gobernado exclusivamente por miembros del Poder Judicial. Los jueces no son de ordinario buenos administradores. Claro está, conocen la problemática de la justicia. Por esto deben estar presentes en el Consejo de Gobierno. Pero también deben estar allí quienes no son jueces, pero que tienen un evidente interés y competencia en el tema. Es el caso de los académicos del derecho y de los abogados. Pero también –y esto es muy importante– miembros de la sociedad civil porque el tema de la justicia incumbe a todos”.¹¹⁸

De otro lado, la Defensoría del Pueblo observa con especial preocupación algunos vacíos y falencias y hace un llamado al Órgano de Gobierno del Poder Judicial para que adopte acciones inmediatas en los ámbitos que se indican seguidamente.

c) Afectación de la independencia judicial interna

Advertimos un problema en lo referente a la independencia de los magistrados de instancias menores. En efecto, llama la atención la reciente publicación de la Resolución Administrativa 114-2006-CEPJ, a través de la cual se aprueba el *Reglamento de Valoración de Méritos de Magistrados para cubrir Provisionalmente las Vacantes, Licencias o Impedimentos de Vocales de la Corte Suprema de Justicia* y su guía metodológica, pues establece como un demérito para los magistrados que los grados superiores revoquen sus resoluciones, desatendiendo dos aspectos gravitantes en el ejercicio de función jurisdiccional: la capacidad creativa de los jueces y la imprescindible independencia interna de los magistrados respecto de los jueces de revisión.

d) Alto nivel de discrecionalidad para la promoción provisional de magistrados a instancias superiores y para la designación de magistrados suplentes

Es necesario advertir que la existencia de estas zonas exentas de control puede servir –como ha sucedido en nuestra historia reciente – para premiar y hacer dependientes a los jueces, mientras que la no promoción puede servir de herramienta para castigar a los independientes. A fin de combatir esos riesgos es urgente replantear algunos aspectos contenidos en el referido reglamento y emitir una normativa adecuada que permita la elaboración de un cuadro de méritos, que sea producto de la evaluación efectiva de las capacidades, conocimientos y habilidades de los magistrados.¹¹⁹

¹¹⁸ AVENDAÑO VALDEZ, Jorge. “Modificaciones al Régimen de la Administración de Justicia”, en: *Revista Institucional de la Academia de la Magistratura*, N° 6, 2002, p. 55.

¹¹⁹ BAZÁN SEMINARIO, César. “El largo recorrido de la meritocracia: cumplimiento tardío y parcial por el PJ”, en: <http://www.justiciaviva.org.pe/notibak/2006/10oct/05/nota03.htm>.

Igualmente se requiere que el CEPJ elabore criterios objetivos y procedimientos que permitan a las Cortes Superiores contar con jueces suplentes y provisionales probos e idóneos para ejercer la función jurisdiccional. En este campo, observamos con atención esfuerzos iniciales, como los de la Corte Superior de Ica¹²⁰ y el Callao.¹²¹

e) Ausencia de mecanismos que permitan medir el grado de efectividad de las resoluciones judiciales

De nada sirve obtener una sentencia que otorgue a la parte lo que le corresponde si en la práctica no puede obtener la plena satisfacción de su derecho o interés por algún motivo. En tal sentido, el propio Poder Judicial, a través de su Órgano de Gobierno, es el principal llamado a reorientar la gestión institucional, iniciar estudios e investigaciones y formular iniciativas normativas que faciliten el respeto y cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales.

f) Transparencia y objetividad en el reparto de expedientes

Además, corresponde al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial estudiar formas más seguras y objetivas de asignación de casos a nivel de juez especializado, salas superiores y salas supremas, habida cuenta de que el direccionamiento de procesos a jueces dependientes representa un riesgo latente en el sistema de justicia.

g) Sistema de seguridad y protección de jueces y juezas

Resulta necesario, en ese mismo sentido, apuntalar el sistema de seguridad y protección de magistrados que participan de procesos judiciales que ponen en riesgo su integridad o su vida. Recordemos que recientemente se produjo el lamentable asesinato de Hernán Abelardo Saturno Vergara, vocal de la Primera Sala de Reos en Cárcel, encargado de juzgar a presuntos integrantes del denominado “Cártel de Tijuana”. Del mismo modo, la Directiva N° 002-2006-CE-PJ, aprobada por el propio Poder Judicial, que establece Normas para regular el servicio de Transporte a Magistrados y Personal Jurisdiccional, implicó en la práctica la disminución de la protección a magistrados integrantes de la primera Sala Penal Especial, encargada de juzgar los crímenes del Grupo Colina, puesto que entre sus disposiciones complementarias ordenó que:

“(…) los vehículos que están asignados a las Salas Superiores, Juzgados Especializados en lo Penal, Salas y Juzgados Penales Especiales de la Corte Superior de Justicia de Lima y la Sala Penal Nacional de la Corte Suprema de Justicia de la República; serán puestos a disposición (…)”.

4.2 Alternativas que se proponen

A partir de la identificación de estos problemas concretos, la Defensoría del Pueblo considera que uno de los primeros objetivos del proceso reformista es la necesidad de potenciar el papel del Órgano de Gobierno del Poder Judicial en la toma de decisiones adecuadas y ágiles. En ese sentido, planteamos: a) la implementación de mecanismos para incentivar la eficiencia en la gestión y la prioridad del gasto; b) la redefinición de su conducción y composición; y, c) la revisión e implementación de mejores mecanismos de protección de la independencia interna y externa del magistrado.

¹²⁰ Proceso de selección regulado por la Resolución Administrativa N° 264-2004-P-CSJIC/PJ.

¹²¹ Proceso de selección regulado por un reglamento aprobado mediante Resolución Administrativa N° 142-2006-P-CSJCL/PJ publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de octubre de 2006.

a) Implementación de mecanismos para incentivar la eficiencia en la gestión y prioridad del gasto

En el primer aspecto se torna necesario hacer ajustes en la ingeniería orgánica del gobierno del Poder Judicial, es decir, no sólo en cuanto a su configuración, sino también a la eficiencia de su gestión. Por ello, coincidimos con la CERIAJUS en las propuestas de:

- i) Basar la gestión administrativa tanto en la ejecución de presupuestos como en la obtención de resultados respecto de los niveles de servicio institucional.
- ii) Crear e implantar una unidad interinstitucional para la coordinación técnica de la ejecución del plan de reformas.
- iii) Evaluar la conveniencia de la contratación y administración de servicios bajo modalidades como la tercerización.

Igualmente, el gobierno del Poder Judicial debe redefinir su priorización de gasto, apuntando a problemas concretos que impliquen reformas de fondo, coincidentes, en lo posible, con los cuellos de botella identificados en este informe.

b) Redefinir la conducción y composición en el gobierno del Poder Judicial

En cuanto al segundo aspecto se hace necesaria una reorganización de los actuales órganos de gobierno del Poder Judicial, de manera tal que se elimine la duplicidad de los órganos centrales (Consejo Ejecutivo y Sala Plena de la Corte Suprema), facilitando una mayor participación de la sociedad y encargando a la Sala Plena la titánica labor de fijar líneas jurisprudenciales.

Ante ello, coincidimos con la propuesta de reforma constitucional de la CERIAJUS planteada en el sentido de que el gobierno del Poder Judicial esté a cargo de un Consejo de Gobierno, el cual esté integrado por:

1. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien lo preside.
2. Un juez de la Corte Suprema en actividad, elegido por sus pares.
3. Un juez superior en actividad, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
4. Un juez especializado en actividad, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
5. Un juez de paz letrado, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
6. Un abogado, elegido por los Colegios de Abogados del país creados de acuerdo a ley.¹²²
7. Un profesor principal elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Sólo participarán en la votación las Facultades que, a la fecha de la misma, tengan por lo menos 30 años de funcionamiento, y
8. Un profesor principal elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Sólo participarán en la

¹²² En este punto, traemos a colación la nota a pie de página del informe de la CERIAJUS, que textualmente indica: “El representante de los Colegios de Abogados del Perú sostiene que deben haber dos representantes de los abogados uno del Colegio de Abogados de Lima y otro de los Colegios de Abogados del Perú, elegidos por la Junta Directiva y la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del país respectivamente”.

votación las Facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos 30 años de funcionamiento.

c) Revisar e implementar mejores mecanismos de protección de la independencia interna y externa del magistrado

Es tercer lugar, reiteramos la importancia de que el Gobierno del Poder Judicial estudie e implemente mejores mecanismos para proteger efectivamente la independencia interna y externa del magistrado, específicamente en las siguientes áreas:

- 1) Diseño de un reglamento de evaluación del desempeño de magistrados suplentes y provisionales de modo que se constituya como una herramienta básica de prevención, corrección, capacitación y estímulo profesional.
- 2) Generación de indicadores sobre el grado de cumplimiento de las resoluciones judiciales.
- 3) Procedimientos objetivos y transparentes de asignación o reparto de casos a nivel de juez especializado, salas superiores y salas supremas.
- 4) Un sólido sistema de seguridad y protección de jueces y juezas que participan en procesos judiciales que aumentan el riesgo sobre su vida e integridad personal.

CAPÍTULO QUINTO

CORTE SUPREMA

La Corte Suprema de Justicia de la República es la máxima instancia jurisdiccional del Poder Judicial. Sus competencias y funciones están reguladas principalmente en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las normas procesales (civiles, penales, contencioso – administrativas, laborales), por lo que cualquier reforma de gran envergadura o medida que importe un impacto considerable en la judicatura propiciará la atención de este órgano.

5.1 Problemas que merecen atención

En el ámbito de la Corte Suprema encontramos problemas tanto en su función de gobierno, como en su labor jurisdiccional. Los primeros se abordaron en el Capítulo Cuarto, referido al órgano de gobierno. En esta oportunidad empezaremos un recuento con un marco general referido al perfil de los vocales supremos titulares, centrándonos luego en los problemas de índole jurisdiccional, como la carga procesal, el modelo casatorio, con especial referencia al civil, y la afectación de la seguridad jurídica mediante la modificación de sentencias con autoridad de cosa juzgada, sin dejar de lado la existencia de salas transitorias y el problema de la provisionalidad, los que giran en torno a los ejes de liderazgo en la reforma y predictibilidad.

Como una suerte de marco general nos referiremos previamente al perfil del magistrado supremo titular de hoy a partir de una reciente publicación de sus currículos en la página Web del Poder Judicial.

Así, en el campo formativo, la mayoría ha realizado estudios en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos: “tres magistrados tienen el grado de magíster y dos el grado de doctor en Derecho; siete magistrados supremos han tenido la oportunidad de seguir algún estudio en el extranjero y sólo dos magistrados han seguido un pequeño curso de Administración”. En cuanto a la edad, “el 42% se ubica entre los 70 y 75 años (...) con ello (...) queremos (...) reflexionar sobre el compromiso en (los supremos) para asumir reformas sustanciales en las postrimerías de su desempeño judicial”. Y en cuanto a su carrera profesional, “el 75% ha desarrollado toda su actividad laboral en el Poder Judicial, y si bien en algunos casos se ha interrumpido su permanencia, estos han buscado reincorporarse a la institución judicial”.¹²³

Visto el perfil actual del magistrado titular de la Corte Suprema, ingresemos al terreno de los problemas identificados.

a) Deficiente cumplimiento de función casatoria por inmanejable carga procesal

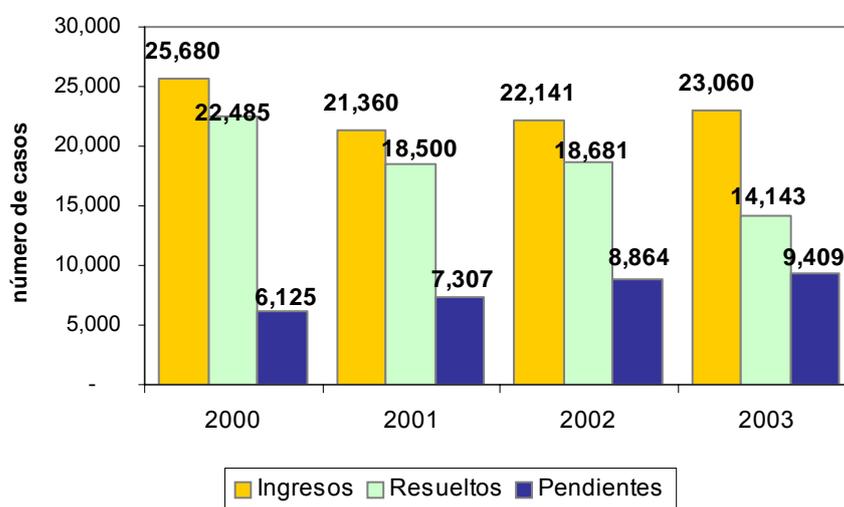
En lo referido a la carga procesal observamos que el órgano jurisdiccional se encuentra desbordado, tal como el vocal supremo titular Francisco Távara lo ha señalado recientemente: “aparece claro que tenemos una Corte Suprema hipertrofiada y atiborrada de expedientes”.¹²⁴

¹²³ Citas tomadas de: LEDESMA NARVAEZ, Marianella. “Jueces-gerentes en la institución judicial”, en: *Legal Express. Información especializada para abogados y jueces*, N° 69, año 6, septiembre del 2006, p. 15.

¹²⁴ TÁVARA CÓRDOVA, Francisco. “El rol de la Corte Suprema: necesidad de cambios” Ponencia presentada en la Séptima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Políticas Públicas en las Américas.

Corroborando dicha afirmación, el Cuadro N° 09 informa sobre la carga procesal entre los años 2000 y 2003.

Cuadro N° 09
Número de casos en la Corte Suprema, 2000 – 2003



Fuente: Discursos Memoria de los presidentes de la Corte Suprema.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Esta muestra respecto de los casos tramitados por la Corte Suprema parece confirmarse si observamos que, en el año 2005, la cantidad de expedientes resueltos es similar a la de los años anteriores. En el discurso que pronunció en la apertura del año judicial 2006, el doctor Walter Vásquez Vejarano así lo confirma, puesto que indicó que la productividad de las siete salas de la Corte Suprema se elevó a 18,651 casos resueltos durante el año 2005.

Este abrumador panorama incide directamente en el hecho de que la Corte Suprema cumpla de modo defectuoso su función casatoria. Y es que el actual modelo no funciona eficazmente porque, salvo los esfuerzos recientes en el ámbito penal, como se detallará en breve, no contamos con líneas jurisprudenciales en los distintos órdenes del Derecho, donde existen decisiones contradictorias entre órganos jurisdiccionales para casos idénticos, todo lo cual contribuye a la generación de inseguridad jurídica. Para muestra de lo que ocurre en el ámbito civil, veamos algunas posiciones contradictorias de la Corte Suprema en el Cuadro N° 10.

Cuadro Nº 10
Algunas posiciones contradictorias de la Corte Suprema

Tema	Posición 1	Posición 2
El pago parcial como causal de contradicción del mandato ejecutivo	Cas. Nº 3147-98: el pago parcial no es causal de contradicción	Cas. 1123-2000: el pago parcial sí es causal de contradicción
Pago de costas y costos en el recurso de casación	Cas. 3322-2000: no procede el recurso de casación respecto del pago de costas y costos del proceso, pues se trata de un asunto accesorio	Cas. 3742-2000: se ha incurrido en la vulneración del debido proceso al haberse condenado indebidamente al pago de costas y costos
Preferencia entre derechos reales y personales	Cas. 2974-01, 2472-2001, 3662-01 y 2720-2002: cuando existe oposición entre el derecho de propiedad (derecho real) y un embargo (derecho personal), prevalece el derecho real, si es de fecha anterior, aunque el derecho no haya sido inscrito y el del derecho del embargante sí	Cas. 2683-2001: prevalece el embargo inscrito sobre el propietario con derecho no inscrito
¿Se debe o no consignar el DNI de los representantes de las personas jurídicas para la validez de los títulos – valores?	Cas. 1742-2003: declaró la nulidad de nueve letras de cambio porque no consignaban el DNI del representante de la empresa	Cas. 1778-2005: tratándose de títulos – valores en los que estén involucradas personas jurídicas, sólo es exigible que se consigne el nombre de los representantes y no su número de DNI
¿La prescripción extintiva se puede alegar como defensa de fondo o sólo como excepción?	Cas.3489-2000: la prescripción debe deducirse como excepción y en la etapa postulatoria, y no con posterioridad a ella	Cas. 1470-02: la excepción constituye un argumento de defensa de fondo

Fuentes: GALLARDO NEYRA, María del Carmen y FERNÁNDEZ PAREDES, Jorge A. E., Estudio sobre el recurso de casación en el proceso civil, a once años de su entrada en vigencia; Nota de Prensa Nº 297-2006-CCL, emitida por la Cámara de Comercio de Lima, de fecha 12 de marzo del 2006; Revista Diálogo con la Jurisprudencia. Nº 84. Set. 2005. p. 178.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Habría que añadir que la Corte Suprema viene siendo utilizada como “tercera instancia”, dilatando de esta forma la ejecución de la sentencia emitida a nivel de Corte Superior. Y es que, conforme al ordenamiento vigente contra una resolución que

concluye el proceso en segunda instancia, cabe interponer recurso de casación, recurso que será concedido con efecto suspensivo. Esto significa que no se ejecutará lo resuelto por la Sala Superior hasta que la Corte Suprema no resuelva el recurso interpuesto. Sin duda, esta situación genera una notoria insatisfacción en el usuario del servicio.

En lo que toca al modelo de casación civil, el más reciente estudio empírico sobre la materia en sede nacional, elaborado por María del Carmen Gallardo Neyra y Jorge A. E. Fernández Paredes,¹²⁵ concluye que en este campo no se han cubierto las expectativas que generó su entrada en vigencia:

“(...) toda vez que la carga procesal no ha disminuido respecto del sistema anterior y la predictibilidad de las decisiones de los órganos jurisdiccionales no es una de sus características”(…) “en el tema de la predictibilidad tampoco se ha avanzado mucho. Así, hasta la fecha sólo hemos podido ubicar una jurisprudencia vinculante y la falta de unidad de criterios aún se mantiene vigente, lo que ha generado que los usuarios del sistema de administración de justicia no tengan la seguridad de cómo se van a resolver sus casos, lo cual genera la desconfianza de los diversos sectores de nuestra sociedad frente al Poder Judicial”.

Para arribar a estas importantes conclusiones se compara la carga procesal de las salas civiles durante los años 1991–1994 y los años 2001–2004, es decir, cuando regía el recurso de nulidad y los años anteriores a la elaboración del informe, en los que se ejercitaba la casación. De ello se advierte que “la carga procesal que soporta la Sala Casatoria no ha disminuido respecto de lo que sucedía cuando se encontraba vigente el sistema del recurso de nulidad. Por el contrario, se ha visto incrementada”.¹²⁶

b) Provisionalidad de magistrados y transitoriedad de salas supremas

La voluminosa carga procesal que ingresa a la Corte Suprema incide en la provisionalidad de magistrados y en la existencia de salas transitorias. Así, la Corte Suprema cuenta actualmente con 13 magistrados titulares, de los cuales tres (el presidente, el jefe de la OCMA y el presidente del Jurado Nacional de Elecciones) no ejercen funciones jurisdiccionales, dos están destacados al Consejo Ejecutivo y ocho se dedican exclusivamente a las funciones jurisdiccionales.

Asimismo, si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la existencia de una Sala Civil, una Constitucional y Social y otra Penal, este esquema ha sido desbordado ampliamente, de modo que, en 1996, el 50% de las Salas eran transitorias, mientras que actualmente este porcentaje se ha ampliado al 57%, puesto que cuatro de los siete despachos supremos son transitorios.

Ello repercute, sin lugar a dudas, en la provisionalidad de los magistrados. Enlazando indicadores, podemos señalar que existen 35 puestos para vocales supremos en funciones jurisdiccionales, de los cuales sólo ocho son cubiertos a exclusividad por titulares. De ese modo, el 77% de estos puestos corresponde a magistrados provisionales.

¹²⁵ GALLARDO NEYRA, María del Carmen y FERNÁNDEZ PAREDES, Jorge A. E., “Estudio sobre el recurso de casación en el proceso civil, a once años de su entrada en vigencia”, en: <http://www.pj.gob.pe/cij/index.htm>.

¹²⁶ GALLARDO NEYRA, *Op.cit.*

A la luz de estos hechos resulta oportuno recordar que la situación de provisionalidad en nuestro país ya ha sido objeto de severas observaciones por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En efecto, según este importante órgano de la Organización de Estados Americanos:

“15. Los jueces "provisionales" están previstos en la Constitución peruana con carácter de excepción y sólo para llenar vacantes, pero esta excepción se ha convertido en regla. **Este alto porcentaje de jueces "provisionales" afecta seriamente el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia. No se trata sólo de que la selección de jueces "provisionales" sea realizada por un órgano que no es el estipulado en la Constitución, sino que además se permite a esos jueces ejercer funciones para las que no han sido preparados ni evaluados** conforme a lo que manda la Constitución”.¹²⁷ (El resaltado en negrita es nuestro).

c) Desaprovechamiento del mecanismo previsto en el artículo 400 del Código Procesal Civil, para fijar doctrina jurisprudencial

Se observa un claro fracaso del mecanismo elaborado para fijar jurisprudencia vinculante pues, en los 13 años de vigencia del artículo 400º del Código Procesal Civil, sólo en una oportunidad se ha establecido doctrina jurisprudencial. Esta única línea versa sobre la procedencia de la pretensión de cosa juzgada fraudulenta contra procesos seguidos bajo el código de procedimientos civiles de 1912.

En lo que se refiere al ámbito penal, el panorama es distinto, pues en aplicación del artículo 301º-A, incorporado al Código de Procedimientos Penales mediante Decreto Legislativo N° 959¹²⁸, se han realizado esfuerzos con la finalidad de sentar precedentes vinculantes. Efectivamente, mediante sentencias plenas se han resuelto discrepancias jurisprudenciales en torno al momento de consumación del robo agravado, la aplicación de la Ley N° 28002, los requisitos de la sindicación de coacusado, testigo o agraviado, la definición y estructura típica del delito de peculado, entre otros.

d) Práctica grave y reincidente en la Corte Suprema

Una práctica grave y reincidente a nivel de la Corte Suprema, que atenta contra la seguridad jurídica, es la modificación de resoluciones que adquirieron la autoridad de cosa juzgada, por parte del propio órgano jurisdiccional emisor de dichas resoluciones. Así, en los casos Becom y Roxi, dos salas de la máxima instancia emitieron fallos con autoridad de cosa juzgada, cuya nulidad declararon con posterioridad. Esta afectación a la seguridad jurídica, pieza fundamental para el desarrollo social y económico, motivó que el Consejo Nacional de la Magistratura destituyera a nueve vocales supremos.¹²⁹

Pero esta práctica no es nueva pues, como se recordará, en su oportunidad, el Consejo Nacional de la Magistratura inició un procedimiento disciplinario contra un

¹²⁷ CIDH, *Op. cit.*, Capítulo II, párrafo 15.

¹²⁸ Publicado en el Diario Oficial **El Peruano** el 17 de agosto de 2004.

¹²⁹ En lo que concierne al caso *Becom*, el viernes 18 de noviembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial **El Peruano** las Resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura N° 045-2005-PCNM y 051-2005-PCNM en virtud de las cuales se decidía la destitución de cinco vocales supremos: Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, Orlando Miraval Flores, José Vicente Loza Zea, Víctor Segundo Roca Vargas y Manuel León Quintanilla. En lo que se refiere al caso *Roxi* son cuatro los vocales comprendidos: Otto Egúsziza Roca, José María Balcázar Zelada, Guillermo Aguayo del Rosario y Luis Miguel Rodríguez Esqueche.

grupo de vocales supremos,¹³⁰ encargados de decidir en el “caso Novotec”,¹³¹ que habían admitido haber firmado, sin leerla, una sentencia redactada por otro vocal supremo que no tenía competencia para decidir en el caso. El referido grupo de vocales, desconociendo el principio constitucional de la autoridad de cosa juzgada, declaró nula la sentencia que “no habían leído”, pero habían dictado meses antes, y expidieron una nueva resolución.¹³²

e) La Sala Plena de la Corte Suprema tiene funciones de gobierno

En la actualidad, la reunión de los vocales supremos titulares en Sala Plena constituye el más alto órgano deliberativo de gobierno.¹³³

La inconveniencia de este modelo es resumida acertadamente por el experto en reforma judicial Santos Pastor, cuando señala que

“El modelo de Cortes Supremas que desempeñan funciones jurisdiccionales y de gobierno (...) es, sin duda, algo de lo más extraño, desde el punto de vista de las organizaciones públicas (judiciales incluidas), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. Se trata de un órgano encargado de una parte importante de la política judicial y por tanto es irrazonable, por decir poco, que a su cabeza se coloque no un responsable ejecutivo sino veinte o más responsables en muchos casos, sin una relación jerárquica sustancial –o escasa en algunos países – entre ellos. De formación jurídica, sus miembros carecen de capacidad para la dirección y gestión, para definir y ejecutar la parte de la política judicial que le corresponde. Los métodos de trabajo y decisión de estos órganos siguen las pautas y ritos (en muchos casos pintorescos) de la labor de sentenciar. Una organización sin apenas responsabilidad ni incentivos para el mejor funcionamiento de la justicia, donde es fácil que cada uno de sus miembros campe por sus respetos o se disputen pequeñas parcelas de poder. Generalmente, se trata de puestos bien retribuidos, y por eso mismo es ineficiente que personas tan caras dediquen buena parte de su tiempo a cuestiones banales”.¹³⁴

5.2 Alternativas que se proponen

a) Avanzar decididamente hacia un modelo casatorio que cumpla su función nomofiláctica y de unificación de la jurisprudencia

La Corte Suprema debe estar en posibilidad real de atender a su función nomofiláctica, es decir, que sus precedentes generen en los jueces de instancia y de grado una interpretación uniforme de la norma, así como el cumplimiento de su función de unificación de la jurisprudencia.

¹³⁰ Los vocales supremos involucrados en el caso fueron: César Humberto Tineo Cabrera, Lino Roncalla Valdivia, Pedro Iberico Más, José Cerna Sánchez, Adalberto Seminario Valle y Feliciano Almeida Peña. Al primero de los nombrados, que fue destituido por el Congreso el 3 de diciembre del 1998, se le inició instrucción por los delitos contra la fe pública (falsedad genérica) y contra la función jurisdiccional. El resto de vocales, según el Congreso, no incurrieron en negligencia alguna.

¹³¹ En el expediente N° 550-96, Corporación Novotec S.A. y Novotec Tacna demandaron al Banco Central de Reserva del Perú el pago de una indemnización en dólares.

¹³² CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, del 2 de junio del 2000 (OEA/Ser.L/VII.106 // Doc. 59 rev), Capítulo II, pie de página número 12.

¹³³ Artículo 144 de la Constitución Política del Perú de 1993.

¹³⁴ Cita extraída de VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, “Eficiencia en la justicia”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta*, Lima: Justicia Viva, 2004, p.501.

Es necesario, en primer lugar, combatir la excesiva carga procesal y, como lógica consecuencia, eliminar la provisionalidad de magistrados y la transitoriedad de salas. En tal sentido, se requiere pensar cuidadosamente sobre los mecanismos para limitar el acceso de procesos a la Corte Suprema puesto que, actualmente, como se evidencia en el Cuadro N° 09, la carga procesal resulta absolutamente inmanejable para cumplir su rol de dictaminador de jurisprudencia vinculante.

Uno de los mecanismos, que habría que analizar cuidadosamente, para realizar esta labor es el **certiorari** positivo. En virtud de éste, la Corte Suprema selecciona los casos que ingresarán para su conocimiento, los que servirán para fijar líneas jurisprudenciales sobre temas en que existan criterios encontrados y en casos de gran relevancia jurídica, social, política o económica. La ventaja del **certiorari** positivo radica en que el órgano casatorio sólo motivará las resoluciones que disponen conocer un caso, y no hará lo mismo respecto de aquellos procesos cuya admisión rechace.

Resulta importante, en ese sentido, traer a colación que, para la CERIAJUS, la Corte Suprema debe tener únicamente funciones casatorias, se constituya en sala única y esté compuesta por 11 miembros.

Con relación a la nueva estructura y funciones de la Corte Suprema es necesario modificar el artículo 141 de la Constitución y revisar un número considerable de normas procesales (Código Procesal Civil, Ley Procesal del Trabajo, Ley del proceso contencioso administrativo y Código Procesal Penal) para que ésta deje de ser primera instancia y segundo grado y sólo sea corte para casar y juzgar a altos funcionarios, según el artículo 100° de la Constitución.

Además, implementar el sistema que se propone requiere necesariamente de un plan de perfeccionamiento para magistrados supremos y superiores. Como es claro, corresponde que los vocales supremos manejen con destreza la técnica del **certiorari**, el procedimiento, la experiencia comparada al respecto, entre otros temas.

Pero el perfeccionamiento también deberá incluir a los vocales superiores habida cuenta de que, conforme lo advierte De Belaunde, "(...) ésta medida debe prever la necesidad de reforzar la capacidad y la calidad de las Salas superiores que serán las instancias donde terminarán los procesos regularmente".¹³⁵

De otro lado, más allá de la idea de capacitar en la técnica del **certiorari**, tenemos que la destitución de nueve vocales supremos y el cuestionamiento de un grupo de ellos en el pasado, casos Novotec, Becom y Roxi, son indicativos de la necesidad de adoptar serias medidas de diversa índole, como el perfeccionamiento continuo, como, por ejemplo, en principios procesales básicos como el autoridad de la cosa juzgada o el principio *iura novit curia*.¹³⁶

Otro punto es que si el Congreso no estima conveniente aprobar el **certiorari** positivo como mecanismo para potenciar las labores de la Corte Suprema, habría necesariamente que modificar el artículo 393° del Código Procesal Civil, que establece que la interposición del recurso de casación suspende la ejecución de la sentencia. Ello porque velar por la interpretación uniforme de la norma y la unificación de la

¹³⁵ DE BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier. **La Reforma del Sistema de Justicia ¿En el camino correcto?**, Lima: IPSM-KAS, 2006, p. 43.

¹³⁶ En la Casación N° 968-2005, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 1 de agosto de 2006, la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema afirma que el principio de *iura novit curia* "es también reconocido por la doctrina como principio de congruencia procesal y se sintetiza en que el juez no tiene facultad para afectar la declaración de voluntad del pretensor y concederle más de lo que este ha pretendido en su demanda" (Considerando Tercero).

jurisprudencia son fines públicos que pueden realizarse sin necesidad de paralizar la ejecución de lo resuelto a nivel de la Corte Superior. La actual norma, tal como está redactada, permite que la casación sea utilizada como tercer instancia, generando dilaciones indebidas para ejecutar lo decidido.

b) La Sala Plena de la Corte Suprema no debe tener funciones de gobierno.

Esta medida aumenta notoriamente la eficiencia del servicio de justicia porque permite que la Corte Suprema concentre su mejor esfuerzo en la titánica tarea de fijar técnicamente líneas jurisprudenciales para el país, así como en organizar un sólido sistema de difusión de sus resoluciones judiciales. Sin duda, hay que leerla en concordancia con aquella prevista en el Capítulo Cuarto del presente Informe.

CAPÍTULO SEXTO

TUTELA JURISDICCIONAL SIN CORRUPCIÓN

6.1 Problemas que merecen atención

La corrupción a nivel de los órganos que imparten justicia es un doble flagelo. En primer lugar, porque la corrupción en cualquier órgano del Estado importa un debilitamiento del sistema democrático incrementando la desconfianza en él y en los propios ciudadanos. Pero esto es peor cuando la corrupción se produce a nivel de uno de los principales órganos encargados de combatirla.

Por ello, es sumamente relevante advertir la gran magnitud de los problemas relacionados a la corrupción que identificaremos en este capítulo, así como la necesidad de tomar medidas eficaces al respecto.

No olvidemos pues que uno de los males que aqueja con más fuerza al Poder Judicial y los demás órganos del sistema, es la corrupción. Y así es percibido por la población. Según una reciente encuesta de opinión realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, ante la pregunta “¿considera usted que la justicia en el Perú es muy corrupta, corrupta, poco corrupta o nada corrupta?”, el 90% se ubicó entre los primeros dos rubros.¹³⁷ Peor aún, la cuarta encuesta nacional sobre corrupción, llevada a cabo en octubre de este año, coloca al Poder Judicial como la institución más corrupta del país.¹³⁸

Esta percepción ha sido confirmada por los voluminosos diagnósticos y estudios sobre corrupción publicados en el Perú durante los últimos años¹³⁹, así como por diversas noticias difundidas en medios de comunicación,¹⁴⁰ la misma que se manifiesta en reportes de diversa índole, tal como los informes más completos sobre la materia lo han detallado. En efecto se han identificado modalidades de corrupción de diversa intensidad, en los niveles político, administrativo y operativo. De manera que afrontar seriamente el problema de la corrupción en el sistema de justicia exige dar cuenta de los mecanismos de prevención y control que se han implementado para contenerla, así como la dirección de las reformas necesarias a la luz de la experiencia.

Al respecto, se debe precisar que habitualmente se percibe el problema de la corrupción en el sistema de justicia como un tema que alcanza sólo a los magistrados, dejando de lado a otros actores que están también involucrados, como los abogados, las partes e incluso agentes policiales. Esto es claro si consideramos que no puede existir un acto de corrupción sin un juez o funcionario judicial corrupto, pero tampoco sin el correspondiente corruptor. Por lo tanto, la evaluación de la efectividad de los

¹³⁷ GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA, Estudio 327, Barómetro social: Justicia, Lima Metropolitana y el Callao, realizada entre el sábado 9 y el domingo 10 de septiembre.

¹³⁸ PROÉTICA, CONFIEP, APOYO OPINIÓN Y MERCADO, Cuarta encuesta nacional sobre corrupción, Perú, octubre de 2006.

¹³⁹ Entre ellos podemos citar, la Iniciativa Nacional Anticorrupción; el Informe de la Comisión sobre Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción elaborado por encargo del Consejo Transitorio del Poder Judicial, el Informe Final del Grupo de Trabajo Temático de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial. Política Anticorrupción y Ética Judicial, CERIAJUS, y el Acuerdo Nacional por la Justicia, entre otros.

¹⁴⁰ Los altos índices de rechazo ciudadano debido a la corrupción en el Poder Judicial, se evidencian en una cantidad considerable de investigaciones realizadas por medios de comunicación. Por ejemplo, el diario El Comercio presenta dos investigaciones paradigmáticas: i) “Balance crítico de los órganos de control judicial. Rechazo ciudadano del Poder Judicial no se refleja en las sanciones a jueces”. Domingo 10 de julio del 2005, p. A15; y, ii) “Todo tiene precio en el reino de la coima”. Domingo 7 de agosto del 2005, p. A6.

mecanismos de prevención y sanción debe hacerse respecto de los principales actores de este problema.

6.1.1 Prevención y control de actos de corrupción cometidos por abogados

Con relación a los abogados advertimos una seria dificultad para reunir y sistematizar los mecanismos existentes para la prevención de actos de corrupción, habida cuenta de los escasos esfuerzos en este campo y la falta de estudios empíricos. Así, por poner un ejemplo, si bien generalmente las currícula de las Facultades de Derecho comprenden cursos de Ética, o éstos son dictados por los colegios profesionales, es muy difícil medir su impacto en la conducta del abogado. Probablemente no corren mejor suerte que los demás mecanismos de formación profesional y jurídica, quedando librados a la buena voluntad de cada Facultad de Derecho o espacio de capacitación, al no existir un sistema de acreditación de la calidad de la enseñanza en Derecho.

En general, para el control de actos de corrupción, los abogados están sometidos a la competencia de sus propios colegios de abogados y a la justicia penal, así como subsidiariamente corresponde a los jueces mediante sus potestades disciplinarias controlar la mala praxis en el ejercicio de la defensa técnica.

En cuanto al control gremial, de tipo deontológico, correspondiente a los colegios de abogados, no parecen ser muy efectivos. Así, como ya se mencionó, un reciente estudio sobre los resultados de los procedimientos disciplinarios seguidos ante el Colegio de Abogados de Lima llama la atención por su ineficacia. Ciertamente, dicho estudio indica que de 392 denuncias planteadas ante el Colegio de Abogados de Lima durante el 2003, el 63% agrupan a las “resueltas”, es decir 246. De ellas, sólo 22 fueron declaradas fundadas, mientras que 205 fueron archivadas de plano, declaradas con el consabido ‘no ha lugar’ o infundadas.¹⁴¹ A ello se agrega la falta de ejercicio de las potestades de oficio, lo cual revela una cierta carencia de voluntad para investigar y sancionar por parte de los gremios profesionales.

Acorde con lo anterior, cabe prestar atención sobre lo hallado por Luis Pásara al indicar que

“(…) El tiempo que toma el procesamiento de una queja es excesivo e inexplicablemente prolongado. No se utiliza en el proceso las facultades de oficio que las normas establecen, lo que lleva a que las denuncias sobre hechos aparentemente graves desemboquen en la falta de sanción debido a razones formales. Las autoridades a cargo mantienen una actitud pasiva, en la que la carga de la prueba corresponde siempre al denunciante, sin atención a la responsabilidad del Colegio que expresamente establecen sus propias normas. Todos estos elementos contribuyen a un bajo nivel de sanción. En la mayoría de los pocos casos en los que recayó una sanción, ésta fue de simple amonestación. No se constata, pues, en el CAL, una voluntad de investigar y sancionar, cuando corresponda, la conducta profesional no idónea, lo que concurre –con la postura adoptada al respecto por los tribunales– a una sensación de impunidad del abogado en el ejercicio de la profesión y a una desprotección del cliente cuyos intereses son afectados, o no resultan adecuadamente protegidos, por un profesional del derecho.”

¹⁴¹ PÁSARA, Luis. **Los abogados de Lima en la Administración de Justicia. Una aproximación preliminar**, Lima: Justicia Viva, 2005, capítulo 4

En la investigación citada también se ha advertido, de modo preliminar, que los jueces muestran pasividad en materia de control sobre la actuación profesional de los abogados: a pesar de contar con herramientas legales para ejercerlo –Paul Súmar, citado por Pásara, ha identificado en el Código Procesal Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial hasta nueve deberes funcionales de los abogados susceptibles de sanción judicial–, la mayor parte de los jueces tiene una actitud complaciente con los excesos en que incurren los abogados litigantes.¹⁴²

En tal sentido, el supremo intérprete de la Constitución, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 6712-2005-HC/TC y N° 8094-2005-PA/TC, señala que no se deben utilizar inadecuadamente los procesos constitucionales, sancionando en el último caso al abogado que autorizó el escrito con una multa de 10 Unidades de Referencia Procesal (3,500 y 00/100 nuevos soles). Estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional muestran, en primer lugar, el deficiente control en las instancias previas, al punto que, finalmente, es el órgano que cierra el sistema jurisprudencial en el Perú, el que sanciona conductas manifiestamente maliciosas. En segundo lugar es evidente que ha sido un control externo el más efectivo respecto de las prácticas profesionales ilícitas.

Por otra parte, cabe llamar la atención sobre la permisividad legal de que un abogado inscrito en un colegio de abogados pueda ejercer la profesión en cualquier distrito judicial, sin ningún requisito, dificulta o a veces hace imposible el control por parte del colegio más cercano al desempeño efectivo, como se puede apreciar claramente en distritos judiciales con un alto porcentaje de población migrante, como el de Madre de Dios, donde un importante número de abogados se encuentra colegiado en otros colegios de abogados.

6.1.2 Prevención y control de actos de corrupción de jueces

En general, como en todo problema de corrupción institucional, los problemas a precisar son de orden institucional, como se verá a continuación, teniendo en cuenta que la cara opuesta de la corrupción es el control, interno –o autocontrol (incluyendo los mecanismos de reforzamiento de la ética institucional) – o externo.

a) Notoria falta de eficacia del control interno

A pesar de los esfuerzos recientes de la Oficina de Control Interno de la Magistratura (OCMA), el principal órgano de control interno del Poder Judicial, las percepciones registradas líneas arriba muestran que el sistema de control, en general, viene fracasando en garantizar la probidad como regla de la magistratura. Así, es preciso advertir que los problemas de corrupción institucionalizada, sobre todo en el período 1995–2000 han impactado negativamente en la confianza del control disciplinario interno. A ello se suma la poca atención institucional para incluir a integrantes de la sociedad civil en la composición de la OCMA. Dicha percepción habría calado fuertemente en la ciudadanía y en la comunidad jurídica.

Además, los propios datos publicados por la OCMA indican la escasa efectividad en la función contralora. En efecto, en la revisión de los cuadros de producción de los recientes siete años (1999–2006)¹⁴³ se ve claramente que las altas cifras de

¹⁴² *Op.cit.*, p. 82. Esta afirmación ha sido expuesta por magistrados en la reunión convocada para discutir el tema de la actuación profesional del abogado, en el marco de dicha investigación.

¹⁴³ Se eligió el período 1999 – 2006 porque en la página Web de la Oficina de Control de la Magistratura existe información uniforme sólo respecto de dicho período.

producción de la OCMA no se traducen directamente en un número considerable de sanciones a magistrados que incurren en infracciones disciplinarias, lo cual mitiga el impacto positivo de este órgano en la sensación ciudadana de impunidad. Así, conforme a los Cuadros N° 11 y 12, de las 76,152 resoluciones emitidas por la Oficina de Control desde 1999 hasta agosto de 2006, sólo el 10% corresponde a la imposición efectiva de una sanción.

Esto resulta más preocupante si que observamos que una importante proporción del control disciplinario se centra en controlar el problema de las dilaciones procesales.¹⁴⁴

Cuadro N° 11
Producción de la Oficina de Control de la Magistratura desagregada por años
1999–2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Sanciones	535	532	594	1306	1318	1360	1153	521	7319
Propuestas de sanción	104	110	205	481	1101	603	309	400	3313
Resoluciones de archivo	1072	1374	1053	3231	4026	5512	5175	2209	23652
Resoluciones varias	734	917	1402	9487	8994	6998	7371	5965	41868
TOTAL	2445	2933	3254	14505	15439	14473	14008	9095	76152

Fuente: <http://www.pj.gob.pe/ocma/index.asp?warp=esta>

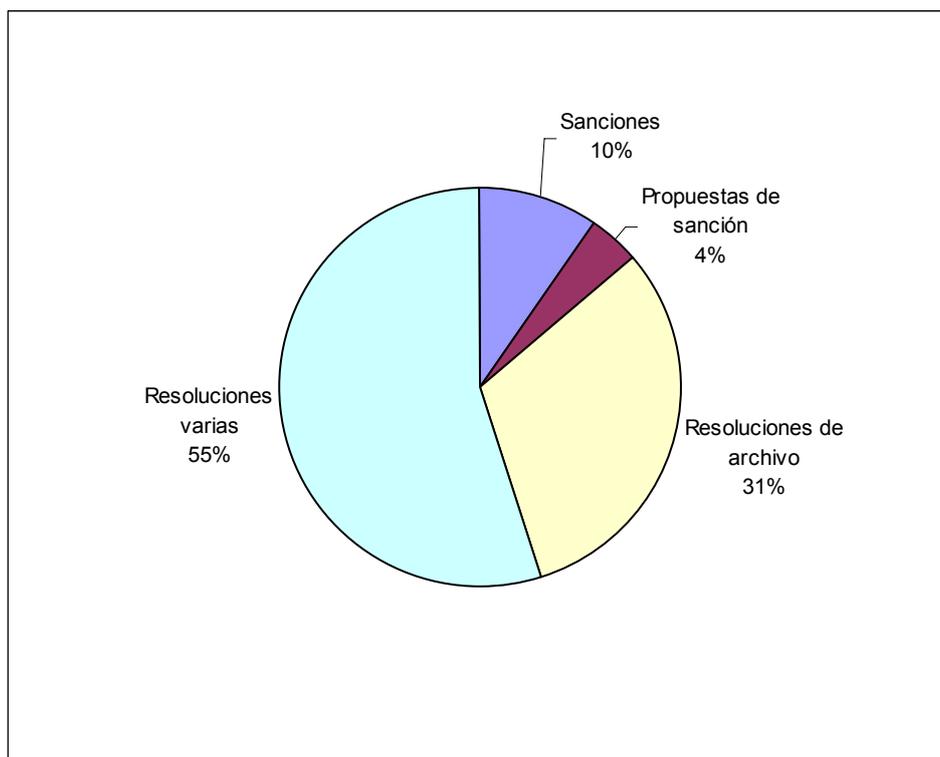
Nota 1: Los datos para el año 2006 corresponden al período enero - agosto.

Nota 2: La página Web de la OCMA señala para el año 2000, en el cuadro "Sanciones disciplinarias", que no se formuló ninguna propuesta de separación. Sin embargo, en el cuadro "Sanciones" se indica que se formularon dos propuestas de separación de magistrados. Más allá de ello, la diferencia no genera variaciones en los porcentajes finales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁴⁴ Ver: Entrevista a Carolina Lizárraga, *El Comercio*, domingo 17 de septiembre del 2006, p. A2 y LINARES SAN ROMÁN, Juan. *Control externo: injerencia en el Poder Judicial*, en: Informativo Justicia Viva N° 11, enero de 2004, p. 11.

Cuadro N° 12
Producción de la Oficina de Control de la Magistratura
1999–2006



Fuente: <http://www.pj.gob.pe/ocma/index.asp?warp=esta>

Nota: Los datos para el año 2006 corresponden al período enero – agosto.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, una revisión detallada de los datos consignados en el Cuadro N° 11 muestra que el porcentaje de sanciones respecto al universo de resoluciones de la OCMA no sólo no ha variado mucho desde 1999, sino que, incluso, se habría reducido, de un 21,88% en 1999 al 8,23%.

En ese sentido, sería conveniente conocer las causas y criterios utilizados para la imposición efectiva de sanciones y, además, por qué no llega nunca a emitirse una resolución sobre el fondo, sino únicamente sobre aspectos formales pues, según el Cuadro N° 12, se ha destinado un 86% de la actividad de control interno a la emisión de “resoluciones varias” y “resoluciones de archivo”.

Por ello, los avances presentados por la OCMA son todavía insuficientes para elevar la legitimidad del control disciplinario interno. A la par, se debe prestar especial atención a las dificultades para establecer relaciones de independencia entre quién investiga y los investigados. Efectivamente, no es difícil constatar que al interior de la magistratura se tejen con facilidad lazos sociales vinculados con la amistad, enemistad, clientelaje, entre otros, los cuales se convierten en serias dificultades culturales para ejercer correctamente la potestad disciplinaria. Al respecto, el Consejo Transitorio del Poder Judicial concluyó, en su informe final, que los mecanismos de corrupción de mayor incidencia y significatividad apreciables en el ámbito judicial, son los siguientes:

1. Lobbies
2. Redes ilícitas clandestinas al interior de las instancias judiciales
3. Acciones de copamiento
4. Estilos de prevalimiento
5. Redes de información
6. Intercambio de favores lo suficientemente motivadores de la voluntad funcional
7. Utilización de vulnerabilidades personales del magistrado (estatus de suplencia o provisionalidad en los cargos, mediocridad y deficiencias en la formación académica, falta de experiencia en las tareas del Despacho Judicial)
8. Preferencias en las designaciones
9. Acceso irregular a la magistratura
10. Avisaje judicial irregular
11. Financiamiento irregulares de publicaciones periódicas¹⁴⁵

Evidentemente, este complejo panorama de corrupción no se puede afrontar eficazmente sin la existencia de un sólido cuerpo especializado para la investigación y detección de casos y situaciones de corrupción e inconducta funcional.

Además, hay que tener presente que al interior del Poder Judicial existe un conjunto de formas que sin constituir propiamente mecanismos de corrupción, brinda posibilidades para la generación de inmoralidades, actos infuncionales y/o de corrupción. Concretamente, estamos refiriéndonos a

“(…)

5. Nepotismo Encubierto (“el que todos conocen pero nadie se atreve a enfrentar”). La existencia de convivientes, familiares o personas muy allegadas al círculo personal-familiar del funcionario, quienes desarrollan servicios o funciones en la misma unidad administrativo-jurisdiccional. Nepotismo encubierto que pese a ser de conocimiento de las instancias de control interno resulta tolerado o admitido. Situación esta que por lo general permite la proliferación de corruptelas y prácticas infuncionales.

6. Vinculaciones semiclandestinas entre personal de distintas salas, juzgados, órganos de control y de gerencia que unidos por lazos afectivos o de otra naturaleza sirven de vehículos para la viabilización de una extensa red de favores, comunicaciones reservadas e infidencias”.¹⁴⁶

Por todos estos hechos y razones, la Defensoría del Pueblo considera que, en la actualidad, el control disciplinario interno no está a la altura para desempeñar un efectivo control disciplinario de la magistratura.

b) Manifiesta dispersión de la potestad disciplinaria

De otro lado, asumiendo la regla imperante del control interno, un primer problema a constatar es su dispersión, como lo concluyó el Consejo Transitorio del Poder Judicial en el informe citado:

¹⁴⁵ CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL. Informe Final. Comisión de Investigación “Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción”. Lima, 2001; p.63 -66.

¹⁴⁶ CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL. Informe Final. Comisión de Investigación “Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción”. Lima, 2001; p.69.

“en el Poder Judicial no existe un órgano superior que diseñe, implemente y evalúe políticas de control preventivo, concurrente y posterior. Las políticas que adoptan los órganos de control son incoherentes, poco efectivas y adolecen de coordinación, a ello se debe la heterogeneidad de las acciones que realizan las ODICMAS en el país” (conclusión 15, p.196).

En tal sentido, los órganos que participan en los diversos procedimientos disciplinarios contra magistrados son la Oficina de Control de la Magistratura, las Oficinas de Control Distrital de la Magistratura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura, y ello sin hacer referencia a los dos regímenes laborales vigentes para auxiliares jurisdiccionales, funcionarios y servidores administrativos que prestan servicio al Poder Judicial. En efecto, mediante Resolución Administrativa N° 198-2005-CE-PJ,¹⁴⁷ el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso que los casos de comisión de falta grave por parte del personal jurisdiccional y/o administrativo que se encuentra comprendido dentro de los alcances del régimen laboral de la actividad privada, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, sean de conocimiento de la Gerencia General del Poder Judicial.

En consecuencia, estamos ante una manifiesta dispersión de la potestad disciplinaria de magistrados y servidores judiciales, lo cual, sin duda, dificulta la adopción de medidas integrales que enfrenten de manera eficiente y eficaz la corrupción al interior del Poder Judicial.

c) Ausencia de un perfil del magistrado y de servidor judicial, con sus correspondientes aspectos éticos

En cualquier caso, otra de las razones que dificultan un ataque frontal al problema es la ausencia de un perfil claro de magistrado y de servidor judicial que guíe los procesos de selección y evaluación, de modo que los procedimientos respectivos sirvan para detectar personas que no responden al perfil pre definido. Sin perjuicio de lo detallado en el Capítulo Tercero, ha de tener entre sus aspectos centrales el énfasis en el desarrollo de una personalidad caracterizada por la honradez y honestidad personal, de modo que su actuar cotidiano implique un rechazo casi innato a las prácticas irregulares y de corrupción.

d) Ausencia de criterios objetivos y transparentes en la carrera judicial

A la par con la falta de un perfil del magistrado que oriente su selección y evaluación, de manera permanente, se hace notar la carencia de principios y reglas que den previsibilidad a la carrera judicial. Dichas carencias generan prácticas “informales” para conseguir ascensos o reubicaciones, así como promociones provisionales.

e) Difusión, tolerancia e impunidad de las prácticas de micro corrupción

Cabe reparar en que parte importante del problema de la corrupción judicial tiene como actores a los auxiliares jurisdiccionales (técnicos, secretarios, escribanos, especialistas legales, relatores, jefes de mesas de parte, asistentes de jueces y vocales).¹⁴⁸ Actualmente, el control sobre ellos está a cargo de las ODICMAS y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Sin embargo, habría que cautelar que actos de corrupción cometidos por estas personas sólo merezcan su puesta a disposición a la

¹⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de octubre del 2005.

¹⁴⁸ Véanse, por ejemplo, el contenido de las resoluciones de destitución publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* los días 20 y 21 de octubre del 2005; 27 de octubre, 3,4 y 9 de noviembre del 2006.

oficina de personal por parte de los Presidentes de Sala o jueces, lo que acarrea, en ocasiones, su rotación a otro órgano jurisdiccional. Esta problemática queda anotada y exige un minucioso estudio.

6.2 Soluciones que se proponen

6.2.1 Prevención y control de actos de corrupción cometidos por abogados

Ante la falta de prevención y un control efectivo de los actos de corrupción a nivel de los abogados, lo cual se reproduce a otros operadores del sistema, es necesario que las entidades rectoras de estos colectivos, vale decir, los Colegios de Abogados de la República, revisen y perfeccionen las estrategias de prevención e implementación de un sistema de evaluación y acreditación de sus integrantes, lo cual implica, por ejemplo, la revisión seria de la permisión legal para que un abogado inscrito en un colegio de abogados pueda litigar fuera de la circunscripción de dicho colegio, entre otros.

Asimismo, el fortalecimiento del control disciplinario de abogados se muestra como imperativo. En ese sentido, los colegios de abogados deben mostrar una conducta proactiva para procesar a los integrantes de su gremio que han incurrido en actos de corrupción, dejando de lado los formalismos, y emitiendo sanciones efectivas en los casos que corresponda. Para ello se requiere, además, una adecuación de los respectivos códigos de ética a fin de establecer con mayor claridad las conductas que serán objeto de sanción. Otro tanto se puede decir de la aplicación del principio de proporcionalidad al momento de imponer la sanción disciplinaria.¹⁴⁹

De otro lado, es necesario revisar las reglas de relación entre colegios de abogados, de modo que la permisión de ejercer en cualquier distrito judicial sin más requisito que la colegiación en cualquiera de ellos no se traduzca en impunidad gremial. Así, en consulta con los colegios de abogados, se debería proponer la creación de mecanismos de coordinación obligatoria, sostenidos por registros donde al menos el litigante comunique el desarrollo de su actividad profesional al colegio de abogados del distrito judicial donde ejerce.

6.2.2 Prevención y control de actos de corrupción de jueces

En lo que se refiere a los magistrados, a nivel de prevención y control de la corrupción podemos identificar las siguientes medidas, que contribuirán a mitigar los alcances de la corrupción en el Poder Judicial.

a) Fortalecimiento del control disciplinario externo a la magistratura

La mayor parte de las propuestas de reforma, y particularmente la acogida por la CERIAJUS, tiene como norte que las funciones de control sean atendidas por un órgano externo al Poder Judicial, sin que ello vulnere la autonomía de la institución. En esa dirección coincidimos con la CERIAJUS en que el grueso de la responsabilidad del control de la magistratura debe ser trasladada al Consejo Nacional de la Magistratura vía una reforma constitucional y legal, potenciando a su vez, las funciones de aquel organismo.¹⁵⁰ Cabe recordar que, en la actualidad, el Consejo es el órgano que

¹⁴⁹ En la sentencia de fecha 17 de febrero del 2005 recaída en el Expediente N° 4237-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional “exhorta al Colegio de Abogados de Lima, y, en general, a todos los colegios profesionales del país, a que analicen de manera adecuada y proporcional los tipos de sanciones disciplinarias de acuerdo con los fines deontológicos que sustentan su actuación”.

¹⁵⁰ El requerimiento de potenciar el Consejo Nacional de la Magistratura para ejercer a plenitud las funciones de control disciplinario es imperativo. Al respecto la realidad de la OCMA resulta aleccionadora

administra las principales líneas de la carrera judicial y fiscal, entre las que se encuentra la imposición de la sanción de destitución para jueces y fiscales de todos los niveles. De ese modo se concluiría con la dispersión en el ejercicio de la potestad disciplinaria y se fortalecería al órgano designado por la Constitución para administrar los ejes centrales de la carrera judicial y fiscal.

Adicionalmente, este reforzamiento debería conllevar una especialización operativa para la investigación de los actos, prácticas y mecanismos de corrupción, de manera permanente. En este nuevo contexto, el Consejo deberá readecuar su organización y su funcionamiento a fin de afrontar el control disciplinario de todos los magistrados a escala nacional. En ese sentido, la CERIAJUS propuso la posibilidad de descentralizar el CNM a partir de Unidades Técnicas Descentralizadas, las que colaborarán en el control disciplinario y, en determinados supuestos, podrán imponer sanciones menores.

En general, una consecuencia adicional de esta propuesta, en paralelo con la reforma de los sistemas de formación y de la carrera de los magistrados, detalladas en otros capítulos, será la inutilidad de los procesos de ratificación de magistrados, cada siete años, que tantos problemas han traído al Estado peruano, como se explica en el Capítulo Tercero.

A pesar de esto, se puede constatar una gran renuencia en algunos sectores de la magistratura por aceptar un control externo. Por un lado, se considera que el control debe continuar estando en manos de los propios magistrados porque en caso de que se otorgue esta potestad a un órgano externo se corre el riesgo de tener jueces timoratos.¹⁵¹

De otro lado, el magistrado Juan Linares sostiene que:

“la historia nos informa que los gobiernos, en mayor o menor grado, han violado la autonomía del Poder Judicial, pues contra ella se han utilizado desde sutiles dispositivos legales hasta las ‘purgas’ de magistrados. (...) Por esto, la propuesta de implantar un control externo de los magistrados constituiría un atentado contra la autonomía del Poder Judicial y por ende un retroceso en la construcción de la institucionalidad”.¹⁵²

Este riesgo de injerencia debe ser tomado en cuenta. Debido a ello, para evitar que ocurran vulneraciones a la independencia de los magistrados corresponde formular claramente una regulación adecuada para el control disciplinario. Esta deberá realizar la compatibilidad apropiada entre las conductas lesivas y las sanciones a magistrados con el principio de legalidad y tipicidad. Ello se debe efectuar a fin de establecer mayores garantías y claridad en cuanto a la configuración de las faltas y la sanción que le corresponde. Asimismo, las modificaciones legislativas pertinentes deberán evitar los casos de responsabilidad objetiva, garantizar el debido proceso y centrarse en las infracciones disciplinarias.

en cuanto a la necesidad de refuerzos, puesto que en reciente declaraciones, el jefe de este organismo ha señalado que cuentan sólo con 15 investigadores para 1900 jueces y 10000 empleados judiciales (*El Comercio*, domingo 10 de septiembre del 2006, p. A17).

¹⁵¹ Los vocales supremos titulares Roger Salas Gamboa, Elcira Vásquez y Manuel Sánchez Palacios acudieron al Congreso de la República y sostuvieron la necesidad de mantener el actual esquema de control disciplinario interno. Diario *El Comercio*. “Vocales reiteran rechazo a tener control externo”, 28 de octubre del 2006, p. A10.

¹⁵² LINARES SAN ROMÁN, Juan. “Control externo: injerencia en el Poder Judicial”, en: *Informativo Justicia Viva* N° 11, enero del 2004, p. 11. Es importante destacar que, al momento de la publicación de este artículo, el doctor Linares tenía el cargo de coordinador de la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia, ante el consorcio Justicia Viva.

De esta manera, con un sistema mejor determinado de control disciplinario, regulado en el marco de la carrera judicial –en debate, actualmente, en el Congreso–, el temor a la injerencia, presente en un sector importante de magistrados, perderá sustento. Es más, un sistema así garantizará mejor la independencia y la carrera de los magistrados, que se ve perturbada hoy en día por la diversidad de instancias de control, con motivaciones, lógicas y criterios distintos.

Esta propuesta requiere el compromiso tanto del Congreso para una modificación constitucional y legal, como de la estructura del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano que se encargará de la tramitación del procedimiento y la aplicación efectiva de las sanciones.

b) Concentración de las responsabilidades del control

Mientras no se realice el tránsito hacia un control externo, el Congreso debe enfrentar en la ley de carrera judicial el problema orgánico, mientras que el Poder Judicial deberá hacer lo propio para implementar las alternativas de solución. De esta manera, para combatir la dispersión es apropiado centralizar las funciones disciplinarias en la Oficina de Control de la Magistratura –salvo, claro está, las que son de competencia del Consejo Nacional de la Magistratura– eliminando la participación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Sala Plena de la Corte Suprema. Igualmente, a nivel de Oficinas Distritales de Control de la Magistratura, se deben establecer mecanismos que permitan actuar con independencia a los magistrados contralores puesto que, sin ello, la debida imposición de sanciones no sería posible.

En la actualidad, la Ley N° 28149 establece una composición plural para la Oficina de Control de la Magistratura. Sin embargo, desde su promulgación en enero del 2004, se ha avanzado con pies de plomo en su implementación. De ese modo, corresponde al Poder Judicial gestionar y destinar los fondos requeridos para el cumplimiento de esta ley. Así, como se trata de una prioridad para la lucha contra la corrupción, es lógico exigir que la implementación de los mecanismos respectivos deba ser también prioritaria, por encima de otras pretensiones, como la de la creación de nuevos órganos jurisdiccionales.

c) Definir un perfil de magistrado que permita orientar los objetivos del control

El establecimiento claro del perfil del magistrado y del servidor judicial servirá de guía para detectar a postulantes o magistrados y servidores tolerantes con la corrupción o adeptos a ella. Desde luego, ello implica un mayor cuidado en los procesos de selección y nombramiento, tal como lo hemos descrito en el capítulo referido a la independencia. Así, una vez desarrollado y aprobado un sistema idóneo de ingreso a la carrera judicial, a la par de uno de evaluación de desempeño, los esfuerzos de prevención de la corrupción tendrán un impulso importante.

d) Implementar mecanismos que aseguren transparencia y rendición de cuentas en la función judicial y fiscal

Igualmente, uno de los más difundidos medios de prevención contra la corrupción consiste en garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. Sólo los mecanismos de transparencia permitirán a la ciudadanía conocer cómo trabajan los jueces y las razones por las que toman sus decisiones. Ello contribuirá no sólo a reducir la corrupción, sino también a legitimar el ejercicio de la función judicial en nuestro país. Ahora, si bien éste es un tema relacionado con la

corrupción, se aborda con mayor profundidad en el Capítulo Octavo del presente informe.

e) Desarrollo de criterios objetivos y transparentes en la carrera judicial

Encontramos, igualmente, un aporte considerable en la instauración de otros componentes esenciales de una regulación de la carrera judicial, tales como la evaluación de desempeño. Mediante este sistema objetivo de evaluación de la idoneidad del magistrado saldrán a la luz diversas incoherencias, que muchas veces tendrán tras de sí actos poco regulares. Así, corresponde al Congreso la aprobación de la ley de carrera judicial que incluya la evaluación de desempeño, mientras que es responsabilidad del Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura generar y actualizar indicadores para establecer la idoneidad de los jueces, como: i) calidad de las decisiones y de la gestión del proceso; ii) eficiencia y rendimiento; iii) organización del trabajo; iv) publicaciones; v) desarrollo profesional.

f) Implementación de mecanismos ágiles de investigación y control preventivo

Se debe garantizar la naturaleza inopinada de las visitas a los despachos judiciales por parte del órgano de control (ODICMA u OCMA, mientras no se transite a un control externo) y, sobre todo, asegurar que tengan la capacidad de recoger y procesar las quejas de los usuarios y, ciertamente, de adoptar los correctivos del caso, en el objetivo de dejar de lado aquella sensación extendida en el Poder Judicial, según la cual se afirma que “el control nunca llegue, o es muy improbable que llegue, a mi despacho”.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo reitera la importancia de las investigaciones y conclusiones expuestas por el Consejo Transitorio del Poder Judicial, en el Informe Final de la Comisión de Investigación “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción”, de marzo del 2001. El informe contiene una detallada revisión de las prácticas y mecanismos de los que se vale la corrupción para permanecer y que, en opinión de la Defensoría del Pueblo, aún están vigentes, correspondiendo a las instituciones del sistema de justicia, especialmente a los órganos de control disciplinario, dar seguimiento y buscar mecanismos para su puesta en marcha, definiendo políticas preventivas y de combate frontal a la corrupción judicial.

CAPÍTULO SÉPTIMO

PROCESO SIN DILACIONES INDEBIDAS

La lentitud y, como consecuencia de ello, la congestión en el trámite de los procesos judiciales, es uno de los males centrales que caracterizan a nuestro servicio de justicia, lo cual es percibido así por la población. Según una encuesta de opinión realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, ante la pregunta, “¿Cuán excesivo es el tiempo que demandan los procesos judiciales?”, un 89% de ciudadanos considera que el proceso demora mucho (75.3%) o bastante (13.7%).¹⁵³

Esta percepción ciudadana ha sido confirmada por continuos diagnósticos sobre el tema de reforma judicial, y específicamente por informes que dan cuenta del funcionamiento de determinados órganos jurisdiccionales,¹⁵⁴ así como por diversas noticias difundidas en los medios de comunicación.¹⁵⁵

7.1 Problema que merece atención

Las causas de la alta carga procesal que soportan los órganos jurisdiccionales pueden encontrarse en decisiones judiciales que han provocado una aglomeración inusitada de procesos (éste fue justamente el caso de la justicia contencioso – administrativa que se vio desbordada por dos decisiones del Tribunal Constitucional en materia de derecho previsional y derecho laboral). Lo mismo se observa en el retraso histórico que año a año se va acumulando en cada juzgado o sala.

Aunque en este informe no resulta posible desarrollar a plenitud cuáles son las causas de la lentitud de los procesos judiciales, es necesario enfatizar en que éstas no siempre obedecen a los argumentos a los que suele recurrir la autoridad judicial para explicar el problema: i) la inactividad judicial, ii) la falta de recursos económicos, y iii) la ausencia de cambios normativos. En efecto, decimos lo primero porque un juez podría resolver más asuntos de los que ingresan y, sin embargo, se podría mantener la pendencia de procesos. Afirmamos lo segundo y lo tercero porque si los medios económicos y los cambios normativos fuesen las claves para vencer a la dilación indebida, entonces no se podría entender cómo la justicia de paz no letrada, sin recursos, sin personal y con escasas modificaciones a su marco normativo, logra altos niveles de resolución y de aprobación ciudadana.

En el caso del proceso civil se ha consagrado un conjunto de principios que facilitan la solución del conflicto, tales como el principio de intermediación; de concentración; de economía; de celeridad; de probidad, lealtad y buena fe; de impulso de oficio, entre otros y, a pesar de ello, existen diagnósticos sumamente preocupantes sobre la

¹⁵³ BARÓMETRO SOCIAL: JUSTICIA. Estudio 327, realizado a la población de Lima Metropolitana y Callao el sábado 9 y domingo 10 de septiembre del 2006, disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe>

¹⁵⁴ CENTRO DE INVESTIGACIONES JUDICIALES. Diagnóstico sobre la Organización de los Módulos Civiles en el Distrito Judicial de Lima, enero del 2003; COMISION DE EVALUACION Y DIAGNOSTICO DE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MÓDULO CORPORATIVO CIVIL, FAMILIA Y LABORAL. Informe Final, junio del 2006. Documentos disponibles en: <http://www.pj.gob.pe>.

¹⁵⁵ Los numerosos casos de morosidad en el trámite de procesos judiciales han sido materia de atención por los medios de comunicación. Por ejemplo, el diario *El Comercio* ha elaborado las siguientes investigaciones: i) “Juicios de los corruptos prescribirían por la lentitud del sistema judicial”. Domingo 31 de julio del 2005, p. A14; ii) “Pasmosa lentitud. Por sobrecarga procesal, el Poder Judicial programa audiencias para el próximo año”. Lunes 10 de abril del 2006; iii) “Un largo y penoso martirio. Un proceso penal puede durar hasta seis veces más de lo que establece la ley”. Domingo, 26 de junio del 2005, p. A14; y, iv) “El lento y complicado camino judicial”. Domingo 24 de septiembre del 2006, p. A22.

desorganización y altos niveles de morosidad en el funcionamiento de los Módulos Corporativos de la Corte Superior de Justicia de Lima¹⁵⁶.

En este contexto, urge revisar seriamente lo que viene ocurriendo en la realidad judicial a la luz de lo que para Vargas Viancos constituye una de las razones de la morosidad y la congestión procesal. En efecto, el reconocido experto sostiene que:

“Las reformas procesales (...) no se han constituido en una mejora seria a los problemas de retraso y de congestión en razón de diversas razones. Por una parte, debido a que la mayoría de ellas no han significado un quiebre radical a la lógica del procedimiento escrito tradicional en nuestros países. Es esta lógica uno de los principales obstáculos para lograr sistemas más eficientes. Por lo pronto, por el tiempo que toma preparar un escrito, recibirlo, proveerlo, darle traslado a la otra parte, que ésta confeccione su respuesta, para que luego, tal vez, el juez adopte una resolución, en asuntos que bien podrían haber sido debatidos y resueltos en pocos minutos durante una audiencia. Pero no sólo por ello. La escrituración genera una cultura adversa a la toma de decisiones: si tienes un plazo, tómatelo completo, hasta el último día; si puedes postergar una decisión, hazlo; si puedes derivarla, también”¹⁵⁷.

Finalmente, cabe puntualizar que actualmente la Defensoría del Pueblo viene realizando, gracias a la valiosa colaboración de la Presidencia y autoridades de la Corte Superior de Justicia de Lima, dos proyectos que arrojarán luces importantes sobre cómo mejorar la justicia que se imparte en los procesos contencioso – administrativos y en los procesos penales por faltas que tienen a su cargo los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías. Con seguridad, las conclusiones a las que se arriben constituirán una base importante para analizar el funcionamiento y eficacia de otro tipo de juzgados (penales, de familia, laborales, civiles, constitucionales).

7.2 Alternativa que se propone

La Defensoría del Pueblo estima oportuno indicar que la sola creación de nuevos órganos jurisdiccionales no necesariamente soluciona el problema de las dilaciones indebidas pues, como afirma, el experto en temas de reforma de sistemas judiciales Juan Enrique Vargas Viancos:

*“(...) lo que hace es abaratar el costo de litigar, por el solo hecho de hacerlos más accesibles y, por esa vía, alienta la llegada de nueva demanda que rápidamente satura a esos juzgados, tal como estaban los antiguos. Esto que puede parecer un efecto positivo en términos de acceso a la justicia, bien puede ser una solución ineficiente, pues (...) puede llevar a los tribunales asuntos que sería más barato solucionar por otras vías (...)”*¹⁵⁸.

A la luz de esta advertencia estimamos necesario retomar la propuesta de la CERIAJUS, expuesta en el Grupo de Trabajo Temático de Modernización del Despacho Jurisdiccional y Fiscal, con el objetivo de avanzar hacia el diseño y

¹⁵⁶ Véase específicamente: CENTRO DE INVESTIGACIONES JUDICIALES. Diagnóstico sobre la Organización de los Módulos Civiles en el Distrito Judicial de Lima, enero del 2003; COMISION DE EVALUACION Y DIAGNOSTICO DE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MÓDULO CORPORATIVO CIVIL, FAMILIA Y LABORAL. Informe Final, junio del 2006. Documentos disponibles en: <http://www.pj.gob.pe>.

¹⁵⁷ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, “Eficiencia en la justicia”, en Pásara, Luis (comp.), **En busca de una justicia distinta**, Lima, Justicia Viva, 2004, p. 468

¹⁵⁸ VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, “Eficiencia en la justicia”, en Pásara, Luis (comp.), **En busca de una justicia distinta**, Lima, Justicia Viva, 2004, p. 464.

ejecución de un plan integral de lucha contra las dilaciones indebidas. En tal sentido, se propone que el objetivo central sea mejorar sustancialmente las condiciones en las que se desenvuelven actualmente los procesos judiciales, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. De entrada habría que decir que un aspecto que consideramos clave es la realización periódica de talleres con jueces y personal auxiliar, asistidos por especialistas, con la finalidad de identificar y reflexionar sobre las posibles causas de la dilación en los procesos. Estos espacios tienen indudables ventajas en la medida en que tanto el juez como su equipo colaborador podrían incrementar sus capacidades de gestión a partir de la autocrítica que se realice sobre la gestión procesal del órgano jurisdiccional en su conjunto y, en particular, el desempeño de cada unidad especializada, y además permita:
 - i). Identificar los “cuellos de botella” en el trámite de los procesos. Así, podrían ser materia de exhaustiva investigación lo que ocurre en el ámbito penal en relación al retraso en el procedimiento de notificación llevado a cabo por agentes policiales. O en el ámbito contencioso administrativo pues, en ocasiones, el expediente permanece durante un tiempo considerable en la Fiscalía.
 - ii). Identificar y revertir el impacto del activismo y la pasividad judicial en la generación de dilaciones indebidas.

Y es que se ha consagrado legislativamente al juez como director del proceso, lo cual exige que el magistrado adquiere la experiencia suficiente para saber sobrellevar dos cualidades: de un lado, decisión y perseverancia para dirigir el proceso y evitar su paralización; de otro, ponderación para medir el impacto de sus decisiones.

Un mecanismo para implementar la propuesta sería la planificación de cursos y talleres con especialistas para evaluar cómo vienen los jueces ejercitando los diversos instrumentos que tienen a la mano para hacer valer su calidad de director del proceso, las causas por las cuales se omite el ejercicio de atribuciones o se permite actividad procesal dilatoria u obstruccionista de las partes o abogados.

- iii). Identificar y compilar todas aquellas resoluciones y/o actuaciones judiciales susceptibles de ser estandarizadas.

Esta medida de gestión institucional conlleva varios beneficios. Con relación al aparato de justicia, facilita la agilidad en los trámites y ayuda a unificar criterios sobre la interpretación de la norma procesal y la tramitación de los expedientes. A su vez, el usuario del servicio siente mayor seguridad para transitar por el proceso y mejora su imagen sobre la forma en que se trabaja en el distrito judicial.

Resulta beneficioso cuidar que el formato no contenga transcripciones innecesarias, sea claro y respete los requisitos indispensables previstos por ley para el acto. Además, transcurrido un tiempo razonable, se deben revisar y replantearse los formatos.

Por ejemplo, en el ámbito del proceso civil, podrían ser estandarizadas las resoluciones judiciales denominadas *autos*. En tal sentido, tenemos a los que admiten la demanda (auto admisorio);

declaran inadmisibles o improcedentes la demanda; se pronuncian sobre las excepciones; admiten la reconvencción; aceptan alguna forma especial de conclusión del proceso (conciliación, allanamiento, reconocimiento, transacción, desistimiento, abandono); el mandato ejecutivo; el que concede, convierte, amplía, sustituye o levanta medidas cautelares; el que adjudica un bien mueble o inmueble; el que declara desierto un remate judicial; el que ordena el lanzamiento de un inmueble, entre muchos otros.

- iv). Identificar y descargar aquellos procesos que se encuentran acumulados por diversas causas, prescripción extintiva, sustracción de la materia o alguna forma especial de conclusión del proceso (conciliación, allanamiento y reconocimiento, transacción judicial, desistimiento y abandono).
 - v). Introducir tecnología en el sistema de trabajo del órgano jurisdiccional. Ciertamente, en pleno siglo XXI no se puede seguir “cosiendo” expedientes y descargando manualmente información en los denominados libros *toma razón* y otros.
 - vi). Introducir técnicas para mejorar el control, ubicación y movimiento de expedientes judiciales, por ejemplo, mediante la implementación de código de barras y lectoras.
 - vii). Canalizar iniciativas para mejorar cualitativamente la estadística judicial, y de esta forma contar con información útil y actual para la adecuada toma de decisiones de política judicial.
 - viii). En general, procurar mayores espacios y oportunidades para la oralidad y simplificación del proceso judicial, sin menoscabar el derecho fundamental a un debido proceso.
2. En segundo lugar, resulta de interés introducir al proceso los avances en materia de tecnologías de información y comunicación, capaces de imprimir agilidad a la labor judicial.

En primer término, para que el sistema informático opere adecuadamente es necesario generar un único número de identificación del expediente judicial, desde su formación hasta su ejecución definitiva. En la práctica prolifera el desorden pues cada órgano jurisdiccional le asigna un número distinto al expediente atendiendo a su propia organización interna del trabajo.

Otro aspecto que llama la atención es que, después de 13 años de vigencia del artículo 164° del Código Procesal Civil, aún no se haya incluido a la vía electrónica como modalidad para poner en conocimiento del contenido de las resoluciones judiciales. Urge, por ende, que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial implemente a la brevedad el uso de la notificación vía correo electrónico, prevista hace 13 años en el artículo 164° del Código Procesal Civil, así como estudiar otras medidas tecnológicas como la firma electrónica y la consulta del “expediente virtual”.

3. Otro aspecto relevante es la utilización de criterios de especialización. Al respecto, cabe precisar que la razón de ser de esta técnica no es descargar de expedientes a otros órganos jurisdiccionales, sino mejorar la calidad técnica de

las resoluciones judiciales, generar mayor seguridad jurídica y previsibilidad, así como acelerar los procesos.

Conscientes de las bondades de esta herramienta, la Defensoría del Pueblo solicitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, vocal supremo Walter Vásquez Vejarano, mediante Oficio DP-2005-299, de fecha 1 de agosto del 2005, la creación de órganos jurisdiccionales encargados de la tramitación de procesos constitucionales de amparo, habeas data, cumplimiento y popular.

En efecto, como se recordará, hace algunos años existieron dos Jueces y una Sala especializada en Derecho Público con competencia para resolver todos los procesos constitucionales procedentes de Lima y Callao. Debido, fundamentalmente, a su falta de imparcialidad e independencia respecto al poder político, así como a su escaso número –sólo dos jueces-, el sistema fracasó. Ello, por cierto, no significa que la especialización en sí misma sea negativa, sino que fue la forma en que se implementó.

Posteriormente, con motivo del proceso de Reestructuración del Poder Judicial convocado a iniciativa de la Corte Suprema, se designaron varias Subcomisiones de Trabajo, una de las cuales fue la de Derecho Civil. La referida Subcomisión aprobó la propuesta N° 22 que propuso crear Juzgados y Salas Constitucionales al interior del Poder Judicial. Una de las razones que justificaron dicha propuesta fue el elevado número de procesos constitucionales (14,548) ingresados durante el período 2002 en el Distrito Judicial de Lima. Por ello se propuso la creación en el Distrito Judicial de Lima de cinco Juzgados y tres Salas especializadas en Derecho Constitucional, así como la conversión de 20 de los Juzgados especializados en lo Civil de Lima en Juzgados especializados en Derecho Constitucional. Sin embargo, ello no ha ocurrido hasta el momento.

La entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional y los cambios que introduce –como por ejemplo, el carácter subsidiario del amparo (artículo 5 inciso 2), la actuación inmediata de la sentencia impugnada o la posibilidad de dictar medidas coercitivas (artículo 22), entre otros-, plantea nuevamente la necesidad de especializar a los jueces. Más aún porque, como ya hemos indicado, su tercera disposición final señala que “Los procesos de competencia del Poder Judicial a que se refiere el presente Código se iniciarán ante los jueces especializados que correspondan en aquellos distritos judiciales que cuenten con ellos, con la sola excepción del proceso de hábeas corpus que podrá iniciarse ante cualquier juez penal”.

La creación de jueces especializados en esta materia, indudablemente, contribuiría a la eficiencia del sistema de impartición de justicia en lo referente a la tutela de los derechos fundamentales y a la defensa del principio de supremacía de la Constitución.

4. Finalmente, proponemos regular la participación del *amicus curiae* como sujeto procesal calificado y colaborador de la función jurisdiccional. Como se sabe, es una figura que permite participar en un proceso a quien no tiene legitimidad para obrar en forma activa o pasiva, permitiéndole que exprese sus puntos de vista sobre el asunto controvertido. Si bien, estas apreciaciones no son vinculantes para el juez, éste cuenta con mayores elementos de juicio para formar convicción y, de esta manera, resolver con mayor prontitud, sobre todo cuando el caso es complejo, está de por medio la protección de derechos constitucionales o el interés público.

CAPÍTULO OCTAVO

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO JUDICIAL

Vivir en democracia supone tener en cuenta dos aspectos fundamentales: el primero, consistente en reconocer que el poder del Estado proviene del Pueblo; y el segundo, referente a admitir que ese poder debe responder ante él. La administración de justicia es, sin duda, ejercicio de poder –la potestad jurisdiccional – y, en tanto función pública, se encuentra sometida a todos los principios que la caracterizan, entre los que se encuentra, qué duda cabe, el de transparencia.

Esta afirmación encuentra respaldo normativo en el artículo 138° de la Constitución, según el cual “*la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial (...)*”. Asimismo, en el inciso 4) del artículo 139° de la Constitución se reconoce expresamente como regla el principio de publicidad de los procesos, salvo excepciones que deben estar previstas en la ley, maximizándose la exigencia de publicidad tratándose de procesos por responsabilidad de funcionarios públicos, por delitos cometidos por medio de la prensa, y los que se refieren a derechos fundamentales.

Acorde con lo anterior, jueces, fiscales y funcionarios judiciales se encuentran obligados a informar y justificar sus actividades y decisiones, de manera veraz, suficiente y oportuna, pudiendo incluso ser sancionados si incumplen con esta obligación. En tal sentido, si bien las resoluciones y dictámenes que emiten en el ejercicio de sus funciones responden a la idea de transparencia, cabe remarcar que este concepto no se limita a dicha actividad, pues comprende la posibilidad de que el conjunto de acciones del Poder Judicial y el Ministerio Público sea sometido a mecanismos de control ciudadanos.

Cabe puntualizar que la transparencia y rendición de cuentas en este ámbito, además, ayudan a identificar si alguna presión indebida influyó o intenta influir en el juez al momento de ejercer su labor. En suma, coadyuvan a la protección de la independencia judicial.

8.1 Problemas que merecen atención

A pesar de estos claros postulados se observan preocupantes niveles de opacidad en el sistema judicial. En efecto, resulta interesante mencionar que la CERIAJUS ha sido categórica al señalar que es necesario identificar como parte de los problemas más apremiantes del sistema de justicia:

“(...) la falta de transparencia respecto a la información que produce y posee, y la ausencia de una cultura del servicio al usuario del sistema judicial. No existen conductos regulares y eficaces para acceder a información de relevancia pública de las entidades integrantes del sistema, particularmente en el Poder Judicial. Por consiguiente, se evidencia la ausencia de mecanismos que permitan un control ciudadano efectivo sobre materias tan variadas como el gasto presupuestal o referidas al personal administrativo y jurisdiccional, o simplemente, el conocimiento de los criterios jurisprudenciales respecto a la diversa materia litigiosa”.¹⁵⁹

¹⁵⁹ CERIAJUS. Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, p.146.

8.2 Alternativas de solución

Como ya se ha mencionado, la transparencia y la rendición de cuentas aparecen como una consecuencia necesaria del régimen democrático en el que vivimos. Con esa perspectiva, la Defensoría propone comenzar a revertir este preocupante diagnóstico presentado por la CERIAJUS, incidiendo en *la dimensión cultural de la transparencia y rendición de cuentas* de los operadores y en la regulación del derecho fundamental de *acceso a la información judicial*, que no es otra cosa que la concreción del derecho de acceso a la información pública reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución.

8.2.1 Dimensión cultural de la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial

Partimos del hecho de que es necesario fomentar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en los jueces, fiscales y funcionarios del sistema de justicia, no sólo como una obligación constitucional, sino además como mecanismo de legitimación de su función pública. En tal sentido se deberían contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

- a) **Jueces, Fiscales y Funcionarios del sistema de justicia deben internalizar y valorar el sentido y racionalidad de la transparencia y rendición de cuentas en su labor.**

Una alternativa para lograr este objetivo es incorporar en los planes de formación de la Academia de la Magistratura y Centros de formación de funcionarios judiciales y fiscales un conjunto de contenidos destinados a conocer el fundamento y utilidad de la *transparencia y rendición de cuentas*. De esta manera se podrían generar mejores condiciones para que los operadores del sistema orienten su conducta guiados por dichos principios.

- b) **Revisar prácticas judiciales y fiscales bajo los principios de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas**

Sobre la base de los criterios mencionados, las autoridades judiciales deberían revisar qué prácticas cotidianas colisionan con el deber de transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, por ejemplo, constituyen aspectos a revisar:

- i) La elección del Presidente de la Corte Suprema y de los Presidentes de las Cortes Superiores.
- ii) La designación de magistrados suplentes y la promoción o ascenso de magistrados provisionales.
- iii) La calidad del régimen disciplinario a cargo de las ODICMAS y de la OCMA.

En atención a lo expuesto en el Capítulo Sexto del presente Informe, el régimen disciplinario a cargo de las ODICMAS y de la OCMA no está funcionando con la eficacia que se requiere. Esta percepción es alimentada, primero, por la falta de información o, segundo, por la imposibilidad de acceder a dicha información. Para revertir esta situación es necesario poner a disposición de la sociedad información desagregada sobre la calidad de la labor de control, así como permitir que cualquier interesado realice investigaciones o estudios sobre la calidad de la labor de

control interno, lo cual a la larga redundará en la mejora del servicio de justicia.

- iv) Bajo el amparo de disposiciones administrativas, o por propia decisión del juez, se fijan horarios de atención para atender a las partes y a sus abogados. Esta práctica podría generar sospechas éticas sobre la conducta de los juzgadores, pues aún cuando el horario de atención es público, sólo se escucha a una de las partes.¹⁶⁰
- v) La elaboración y función de las resoluciones judiciales. Para nadie es un secreto que, por lo general, las decisiones que emiten los jueces son de baja calidad o, como se dijo en el Capítulo Segundo del presente Informe, la redacción utilizada es deficiente, están mal argumentadas, se recurre a “modelos” o formatos no muy bien elaborados, se transcribe prácticamente todo lo ocurrido en el trámite del proceso, se hace uso de referencias jurisprudenciales o de aforismos sin una conexión lógica con lo que se ha discutido y probado en el proceso. Todos estos rasgos contribuyen a que las resoluciones judiciales no sean comprendidas por la ciudadanía y tampoco, incluso, por abogados y juristas en la materia.

8.2.2 Regulación del derecho fundamental de acceso a la información judicial

La Defensoría del Pueblo considera imprescindible que se regule el derecho de acceso a la información judicial. En tal sentido, a continuación presentamos lineamientos para contribuir con la elaboración de un Reglamento sobre el derecho de acceso a la información judicial:¹⁶¹

1. Resulta imprescindible un cambio de perspectiva en este tema. En efecto, se debe entender que la función jurisdiccional se encuentra sometida a todos los principios y reglas generales que configuran la organización y el funcionamiento del Estado constitucional; de allí que los principios rectores sean los de publicidad y transparencia.
2. En el inciso 20) de su artículo 139°, la Constitución consagra el derecho de toda persona a formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales. Asimismo, en el primer párrafo del inciso 4) del mismo artículo se reconoce el principio de publicidad de los procesos, salvo disposición contraria a la ley. En ambos incisos no se hace distinción entre los tipos de procesos o las etapas que comprenden, por lo que deben ser interpretados como aplicables a todos los procesos judiciales, independientemente de la materia que en ellos se ventila. En esa medida, el legislador se encuentra impedido de establecer restricciones absolutas referidas a tipos de procesos o a sus etapas.
3. Las limitaciones legislativas a las que hace alusión la Constitución en lo referente al principio de publicidad externa, es decir, a la posibilidad de conocimiento por terceros, que no son parte en los procesos, de la información incorporada en los expedientes judiciales, sólo son legítimas en

¹⁶⁰ Recordemos que esta práctica llevada al extremo ocasionó que el Consejo Nacional de la Magistratura llegara a destituir al Vocal Supremo José Silva Vallejo por reunirse a solas con una de las partes en un caso que tenía bajo su conocimiento.

¹⁶¹ Para un mayor desarrollo de la problemática se puede revisar: DEFENSORIA DEL PUEBLO. **Balance a dos años de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Lima. 2005, p. 186–202.

la medida en que encuentran su fundamento en la necesidad de proteger la eficacia de los procesos –evitar que el conocimiento de determinada información ponga en riesgo o frustre los fines del proceso – o de los derechos de las partes como, por ejemplo, el derecho al honor del procesado o de la víctima, o la identidad de los menores de edad.

4. En lo referente a la regulación legal existente es necesario revisar y realizar cambios tanto en los artículos 10° y 171° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 17-93-JUS, como en los artículos 138° y 139° del Código Procesal Civil y el primer párrafo del artículo 73° del Código de Procedimientos Penales, que excluyen la publicidad externa o de terceros y, por ende, el acceso público a la información contenida en expedientes judiciales, de manera absoluta, durante el trámite de todos los procesos judiciales. Esta situación vulnera lo establecido en la Constitución, específicamente lo establecido en el inciso 4) artículo 139° de la Constitución.
5. Cabe recalcar que la publicidad externa o de los terceros es la regla general en todo proceso judicial, estando el legislador encargado tan sólo del establecimiento de excepciones. Así, por ejemplo, en lo referente a la publicidad externa se deberían tener en cuenta los siguientes parámetros.
 - No es válida admitirla sólo cuando los procesos ya han fenecido. Tampoco es legítima la reserva de toda la etapa de instrucción.
 - La limitación sólo puede recaer respecto del contenido de la información y no sobre información formal o de trámite. Sin embargo, no puede recaer sobre la información que en forma previa al proceso se haya hecho pública. Ello se debe a que la mera incorporación al proceso de una información pública no puede convertirla en reservada
 - Los órganos jurisdiccionales deberán prever mecanismos que permitan el cumplimiento eficaz de la publicidad externa de manera compatible con las necesidades de la reserva. Por ejemplo, se debe asegurar que en la información que se entregue se excluya aquella que califica como reservada, como en el caso de resoluciones que contienen la identidad de menores de edad.
 - La limitación se debe hacer a través de decisiones motivadas de los jueces y juezas, ya que se trata de la limitación de un derecho fundamental, así como de un principio que legitima el ejercicio de la función jurisdiccional.
6. Asimismo, más allá del establecimiento de limitaciones expresas de materias puntuales, como la no revelación de la identidad de los niños o menores procesados o de las víctimas de determinados delitos como violación de la libertad sexual, el legislador debe dejar en el ámbito de la decisión judicial la apreciación referente a la necesidad de limitar la publicidad externa en cada caso concreto.
7. En lo referente a la publicidad interna o procesal habría que decir que si bien existe la posibilidad de que el juez pueda decretar el secreto judicial de determinadas diligencias, esto es, su exclusión del conocimiento de las partes, ello sólo se debe dar en casos extremos donde, luego de un análisis riguroso de las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, el juez o

jueza considere que ello puede dificultar o entorpecer el éxito de la investigación. Sin duda, el recurso al secreto judicial debe estar motivado adecuadamente y sólo debe durar el tiempo estrictamente necesario para alcanzar el fin que se pretende.

CAPÍTULO NOVENO

PROTECCIÓN DEL USUARIO DEL SERVICIO DE JUSTICIA

Se suele escuchar y leer que es indispensable mejorar la imagen y credibilidad de la justicia frente a la ciudadanía. Sin embargo, muy poco se ha hecho para cumplir este objetivo. Además, se justifica la falta de atención al reclamo de la población indicando que en un proceso judicial siempre habrá una parte satisfecha con la decisión y otra insatisfecha, una ganadora y otra perdedora.

Razones más, razones menos, lo cierto es que todas las personas tienen derecho a un servicio de justicia de calidad, lo que implica una justicia transparente, comprensible, atenta y responsable. Ningún ciudadano o ciudadana deja de ser persona y de tener dignidad por el simple hecho de iniciar o tramitar un proceso judicial. En segundo lugar, habría que decir que, lamentablemente, la atención, orientación y solución de los reclamos de los usuarios no constituyen un eje central en la actual política judicial.

Estas constataciones son producto de nuestro propio contacto con el sistema, en el seguimiento de quejas y petitorios ciudadanos, percepción que es compartida por los usuarios, según diversos sondeos de opinión. Así, por ejemplo, ante la pregunta: “¿Qué es lo que más le incomoda cuando acude a los juzgados?”, del 100% de entrevistados, un 43,7% mostró su desacuerdo por el tiempo de espera; un 29,4% por el exceso de trámites; un 11,2% por el trato del personal y, finalmente, un 7,5% indicó la falta de información.¹⁶²

Para revertir esta situación, la Defensoría propone la creación, al interior del Poder Judicial, de Oficinas de Atención de Reclamos del Usuario Judicial.¹⁶³ Esta medida se inserta dentro del compromiso asumido internacionalmente por el Poder Judicial Peruano para otorgar eficacia a la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano, suscrita en noviembre del año 2002, en la ciudad de Cancún, México, por Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica.

En tal sentido, si este mecanismo es potenciado adecuadamente, generará notables ventajas, a saber:

1. Abre un espacio significativo para que la población, a través de su reclamo, sugerencia o pedido, participe activamente e incida en las condiciones de prestación de su servicio de justicia.
2. Ayuda a fortalecer la transparencia de la actividad judicial y a combatir la corrupción, pues ésta se aprovecha de los problemas de gestión para ocultarse y operar.
3. Descarga al órgano de control disciplinario de asuntos que no acarrear necesariamente responsabilidad disciplinaria. Al respecto, el magistrado Juan Linares San Román ha expresado que

“Si se realiza un estudio de los procedimientos en giro ante la OCMA, se comprobará que la mayoría se refiere al retardo en la tramitación de los

¹⁶² GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA. Barómetro Social: Justicia. Estudio 327, realizado a la población de Lima Metropolitana y Callao el sábado 9 y domingo 10 de septiembre de 2006.

¹⁶³ Al respecto constituyen experiencias positivas las desarrolladas en Costa Rica, a través de la Contraloría de Servicios Judiciales y, en España, con la Unidad de Atención al Ciudadano.

procesos judiciales, constituyendo una reducida minoría los referidos a actos de corrupción (...).¹⁶⁴

Esta percepción ha sido corroborada por el propio órgano de control, pues indica que cerca del 80% de las quejas que conoce tienen como causa el retardo procesal.¹⁶⁵

Por lo tanto, si existiese una Oficina de Atención de Reclamos del Usuario Judicial conocería los casos de retardo que no impliquen responsabilidad disciplinaria, aliviando significativamente las labores del órgano de control interno, pudiendo éste destinar mayor esfuerzo, tiempo y recursos para combatir la corrupción.

4. Se genera información útil y actual sobre los problemas en la prestación del servicio. Esta información es una valiosa herramienta de política judicial que no puede ni debe ser desaprovechada por el órgano de gobierno en el ámbito nacional y a nivel de Corte Superior.
5. En síntesis, ayuda a mejorar sustancialmente la imagen y confianza que tiene el ciudadano en el servicio de justicia, pero, sobre todo, implica un cambio cultural porque la evaluación del funcionamiento del servicio se basará en la satisfacción que obtengan los usuarios, en la confianza que les inspire el sistema y en la percepción que tenga la sociedad en su conjunto acerca de la manera en que el Estado cumple con su función constitucional de impartir justicia.

En tal sentido, la Oficina de Atención de Reclamos del Usuario Judicial se encargaría de:

1. Identificar conflictos actuales y potenciales en la relación del usuario con el Poder Judicial, analizando sus posibles causas y formulando las recomendaciones que correspondan.
2. Contribuir a la solución de problemas de gestión en las dependencias jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial.
3. Acorde con los dos puntos anteriores, recomendar al Órgano de Gobierno del Poder Judicial la adopción de políticas, programas, proyectos e investigaciones dirigidas a conocer la calidad del servicio que se está prestando.
4. Informar y orientar a los usuarios sobre la organización, funcionamiento y servicios que ofrece el Poder Judicial, especialmente a aquellos sectores más débiles que acuden: víctimas, personas en situación de pobreza y extrema pobreza, niños y adolescentes, personas discapacitadas, ancianos y ancianas. Este aspecto implica necesariamente actividades de acercamiento a la población.

¹⁶⁴ LINARES SAN ROMÁN, Juan, "Control externo: injerencia en el Poder Judicial", en: **Informativo Justicia Viva** N° 11, enero del 2004, p. 11.

¹⁶⁵ OFICINA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA. Talleres de Trabajo: El Rol de la OCMA frente a la corrupción judicial. Informe consolidado. Septiembre - Octubre 2005.

5. Atender rápidamente los reclamos y sugerencias que planteen los usuarios, procurando una solución inmediata. En efecto, esta dependencia busca solucionar problemas que plantea el ciudadano porque:
 - i)* No lo atienden, lo tratan mal (por ejemplo, sufre un interrogatorio en torno a por qué y para qué desea la información), lo tratan groseramente, lo envían innecesariamente a otra dependencia.
 - ii)* Le dan información inadecuada, insuficiente o simplemente no le dan información. El comportamiento varía en función de quien solicita la información.
 - iii)* Su expediente se extravía por desorganización o hacinamiento o el funcionario no brinda la información porque considera que “el expediente es de su propiedad”.
 - iv)* Lo hacen esperar excesivamente para entregar o dejar documentación, o para asistir a la realización de una actuación procesal.

Acorde con lo anterior se recomienda que el Presidente de la Corte Suprema haga suyo el proyecto, creando la dependencia y nombrando a su jefe. A la par, es necesario la elaboración y aprobación de un reglamento de organización y funciones, el destino de medios económicos para su funcionamiento (oficina, persona, mobiliario y útiles) y, finalmente, la planificación de una campaña de divulgación a fin de que la población tome conocimiento y utilice sus servicios.

Finalmente, habría que prestar especial atención al momento de elaborar el Reglamento de Organización y Funciones de esta nueva dependencia pues, a nuestro juicio, debería contener normas que regulen aspectos como: a) la obligación de todos los jueces, juezas y funcionarios judiciales a colaborar con las labores de la Oficina de Atención de Reclamos, bajo responsabilidad disciplinaria; b) la predeterminación de criterios de coordinación entre la Oficina de Atención de Reclamos y el Órgano de Control; c) el acceso libre de funcionarios a órganos jurisdiccionales y administrativos; d) el deber de reserva de la información que se reciba, entre otros aspectos.

CAPÍTULO DÉCIMO

REFORMA EN LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA

Acorde con lo expresado en la primera parte de este Informe, somos partidarios de una reforma inclusiva, vale decir, que facilite el compromiso de todos los jueces y juezas de la República. Este orden de cosas se ha presentado de esta manera debido a que, en los últimos 10 años, si bien el Poder Judicial ha liderado siempre los intentos de reforma, curiosamente, los magistrados, en general, poco han tenido que ver con el diseño de los cambios.

Esta situación no ha variado hasta el momento. Si revisamos los cambios que se han dado a conocer en los medios de comunicación para llevar adelante la reforma del sistema de justicia, no fomentan la participación del magistrado en el ámbito nacional. Lo que sí se torna notorio es que son manifiestamente insuficientes y aumentan más de lo mismo.

Así, por ejemplo, se anunció:

1. La reorganización de la Mesa de Partes de la Corte Suprema y la rotación de su personal.
2. La realización de visitas extraordinarias a órganos jurisdiccionales.
3. El incremento del personal de las oficinas de control en todas las Cortes Superiores.
4. El otorgamiento de mayores recursos económicos a la Oficina de Control de la Magistratura, entre otras medidas.

En este contexto, nuestra institución concede especial atención a la generación de espacios de diálogo y reflexión en cada Corte Superior, de modo que magistrados y servidores judiciales se constituyan como los principales líderes del cambio en sus propios distritos judiciales, con la ventaja adicional de no tener que esperar los cambios normativos o la autorización presupuestaria.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo propone a consideración de las Cortes Superiores trabajar en las áreas que seguidamente se indican.

AREA PRIMERA: Acceso de la población a la Justicia

1. Difundir y orientar al usuario en el uso del auxilio judicial, promoviendo su utilización y simplificando su trámite

En una República social y democrática como la peruana, no es admisible que la ciudadanía se vea impedida de iniciar o proseguir un proceso judicial para la tutela de sus derechos o intereses, ya sea por falta de medios económicos o por falta de información sobre el uso del beneficio de auxilio judicial.

Un mecanismo para implementar la propuesta sería elaborar, ejecutar y monitorear campañas periódicas para difundir la utilidad del auxilio judicial, promoviendo su uso y simplificando su trámite.

2. Difundir y orientar a la población sobre los procedimientos y servicios que ofrece cada Corte Superior

Para implementar la propuesta sería conveniente elaborar, ejecutar y monitorear campañas periódicas para que la población del Distrito Judicial conozca los

procedimientos y servicios que ofrece cada Corte Superior, acorde con el derecho de todas las personas “a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales”.¹⁶⁶

3. Celebrar convenios con las autoridades comunales

Sin necesidad de esperar los cambios legislativos, los Presidentes de Corte Superior podrían recordar a todos los jueces y juezas de su Distrito Judicial, en especial a los que operan en zonas rurales, los deberes de coordinación explicitados en el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas, así como el reconocimiento de la jurisdicción comunal del mencionado artículo 149°. Asimismo, para precisar medidas puntuales a adoptar en cada distrito judicial, las Presidencias de Cortes, en coordinación con el Órgano de Gobierno del Poder Judicial, podrían realizar actividades de capacitación y celebrar convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes. Medidas similares deberían ser adoptadas por las autoridades respectivas del Ministerio Público.

4. Realizar y publicitar balances periódicos sobre el funcionamiento de órganos jurisdiccionales

Sería de mucha utilidad que, en aquellos distritos judiciales donde existan, las Presidencias de Cortes Superiores asuman un rol más activo para monitorear y emprender investigaciones sobre el funcionamiento de Módulos Básicos de Justicia y de Juzgados de Paz Letrados en comisarías. Y es que lo que más falta en el ámbito judicial es generar información útil y adecuada para tomar decisiones adecuadamente.

AREA SEGUNDA: Elevar la calidad profesional y ética de los jueces, fiscales y personal auxiliar

1. Identificar y difundir experiencias de Jueces de Paz exitosos

Un plan distrital de formación permanente para el ámbito de la Justicia de Paz no debe dejar de incluir en su contenido la identificación de las mejores prácticas en la resolución de conflictos. Para ello, las Cortes Superiores que tengan a Jueces de Paz bajo su responsabilidad deberían institucionalizar espacios de coordinación y de capacitación, en los cuales se preste especial atención a las referidas mejores prácticas.

2. Formular iniciativas para crear Escuelas de Formación y Capacitación de funcionarios judiciales y fiscales así como celebrar convenios de cooperación con universidades y/o entidades de educación superior

Si en la zona no existe una Escuela de Formación y Capacitación de Funcionarios Judiciales y Fiscales, es necesario crearla. Si ya existe, cabría establecer convenios de cooperación con universidades y/o entidades de educación superior con la finalidad de trabajar contenidos y realizar dinámicas de trabajo que incidan, por ejemplo, en los siguientes aspectos:

- a) Mejorar la capacidad de análisis crítico de documentos jurídicos, de argumentación y redacción de resoluciones judiciales por parte de jueces, juezas y personal de apoyo.

¹⁶⁶ Numeral 2 de la *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*, Cancún 2002.

- b) Internalizar la importancia y función que cumplen las resoluciones judiciales como canal de comunicación, la carrera judicial y fiscal, la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial y la cultura del servicio al ciudadano.
- c) Identificar y superar las prácticas formalistas.
- d) Reflexionar seriamente sobre los perjuicios y desventajas del razonamiento positivista de la norma en claro desmedro de la Constitución y de los Tratados sobre Derechos Humanos.

AREA TERCERA: Fortalecer la independencia judicial interna y externa

1. Elaborar y publicar un procedimiento de selección y apartamiento de magistrados suplentes y provisionales.

Al respecto, cabe precisar que la Comisión de Planificación de Políticas de Modernización, Eticidad y Anticorrupción, creada en el 2001 mediante Resolución Administrativa N° 006-2001-CT-PJ del Consejo Transitorio del Poder Judicial,¹⁶⁷ señaló en su informe final como factor determinante de la corrupción judicial, el estado de suplencia o provisionalidad de los magistrados, lo cual facilitaría *“la manipulación por parte de determinados magistrados titulares y presidentes de corte y de salas a efectos de validar decisiones arbitrarias”*.

Como se ve, la falta de transparencia en este tipo de designaciones impide conocer si el magistrado que se pretende nombrar reúne las condiciones de honestidad y capacidad profesional del juez, e independencia en el ejercicio de función jurisdiccional.

Para materializar la propuesta habría que elaborar procedimientos de selección de magistrados suplentes¹⁶⁸ y promoción de provisionales, basados en criterios objetivos y transparentes, vale decir, requisitos, incompatibilidades, prohibiciones, participación de la sociedad a través de tachas o denuncias, que sirvan para identificar la falta de idoneidad o probidad para el cargo al que se postula.

2. Elaborar y publicar un reglamento de evaluación del desempeño de magistrados suplentes y provisionales.

En tanto no se supere definitivamente el problema de la ausencia de magistrados titulares es conveniente contar con una herramienta básica que permita prevenir, corregir, capacitar y estimular profesionalmente al magistrado suplente y provisional.

AREA CUARTA: Lucha contra la corrupción

1. Publicar el sentido de la resolución, inmediatamente después resuelto el caso

Desde que un caso es resuelto hasta que formalmente es notificada la resolución al destinatario puede transcurrir un tiempo considerable. De ello se aprovechan malos

¹⁶⁷ La Comisión fue presidida por Hugo Sivina Hurtado e integrada por Roger Rodríguez Iturri, Segundo Morales Parraguez, Pablo Talavera Elguera, Susana Castañeda Otsu, Miguel Castañeda Moya, Ernesto Lechuga Pino, Antonio Peña Julca y Fidel Rojas Vargas.

¹⁶⁸ Salvo la Corte de Ica y del Callao, no se conocen otras experiencias en el territorio nacional.

operadores del sistema para traficar con información acerca del sentido del fallo, solicitando e, incluso, extorsionando al interesado para la obtención de algún beneficio patrimonial o no patrimonial.

2. Difundir las resoluciones de las Oficinas de Control Distrital.

Como se sabe, la potestad disciplinaria de magistrados y funcionarios judiciales se encuentra actualmente dispersa pues está en manos del Consejo Nacional de la Magistratura, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, las ODICMAS y la OCMA. De todos ellos, sólo los dos primeros publican vía electrónica y a través del Diario Oficial *El Peruano*, las resoluciones que dan cuenta de su labor disciplinaria. Sería conveniente conocer, entonces, cuáles son los criterios que utilizan las ODICMAS y la OCMA para ejercer la potestad disciplinaria al interior del Poder Judicial.

3. Evitar que el mecanismo de rotación de personal se utilice para evitar la sanción efectiva por la comisión de actos de corrupción de servidores judiciales.

4. Realizar y publicitar investigaciones o estudios minuciosos para revisar la calidad de la función contralora de las Odicmas.

Ciertamente, no se conocen las causas y criterios en virtud de los cuales: a) se imponen medidas disciplinarias, b) no se llega nunca a emitir una resolución sobre el fondo, sino únicamente sobre aspectos formales, y c) se admiten denuncias en relación a las labores de los Jueces de Paz.

AREA QUINTA: Lucha contra las dilaciones indebidas en el proceso

En tanto no se elabore y ejecute un Plan Nacional de Lucha contra las Dilaciones Indebidas, las Cortes Superiores podrían elaborar, ejecutar, monitorear y difundir un plan distrital que contenga medidas eficaces para combatir este histórico mal de la justicia. En esa dirección, se propone que la elaboración de dicho plan tenga en cuenta los aspectos indicados en el Capítulo Séptimo del presente Informe.

AREA SEXTA: Transparencia y Rendición de cuentas en el ámbito judicial

1. Publicar en la página web del Poder Judicial el perfil y trayectoria profesional de todos los jueces y juezas de cada Corte Superior

Conocer el perfil y trayectoria del magistrado permite valorar las condiciones de honestidad, capacidad profesional e independencia del juez.

Lograr este objetivo sólo requiere de la decisión de la Presidencia de cada Corte Superior y, a modo complementario, la estandarización de los perfiles, su inclusión en el portal Web del Poder Judicial, así como facilitar su conocimiento mediante los medios de comunicación de la zona.

2. Publicar el procedimiento, los criterios y los resultados de la selección de magistrados, así como explicarle a la sociedad por qué se designa a un determinado magistrado suplente o se promueve o asciende a un magistrado en calidad de provisional

Esta medida contribuye significativamente a que el concurso se perciba basado en los principios de la carrera judicial y, asimismo, favorece que los resultados sean

aceptados por todos, es decir, por quienes participaron y por la población en general, evitando innecesarios cuestionamientos judiciales.

3. Identificar y consignar en los autos y sentencias el nombre del vocal ponente.

Debido a que existe un reparto de expedientes para cada vocal superior, cada uno tiene responsabilidad sobre su propia carga de trabajo. Sin embargo, se podría afirmar, de manera general, que quien termina impartiendo justicia en el caso concreto es el vocal ponente. De allí que para distinguir y valorar las responsabilidades que correspondan es necesario identificar al vocal ponente.

Esta iniciativa requiere de una Directiva en cada Distrito Judicial para que su cumplimiento no quede librado a la buena voluntad de cada magistrado.

4. Publicar en la página web del Poder Judicial todas las resoluciones judiciales, especialmente las sentencias y autos que concluyan el proceso o que concedan medidas cautelares.

Es necesario conocer el producto (sentencia o auto) de la labor jurisdiccional que recibe la sociedad, sobre todo cuando afecta el interés general. De esta manera se contribuye al control social y predictibilidad de la labor de jueces y juezas.

Para lograr este objetivo es necesaria la emisión de una resolución administrativa que:

- a) Disponga la sistematización de las resoluciones de cada Sala Superior, a partir del copiador de resoluciones de Relatoría.
- b) Autorice la firma de convenios con editoriales jurídicas y/o con Universidades, y
- c) Ponga a disposición del público la sistematización realizada, en versión electrónica y vía portal Web del Poder Judicial.

5. Regulación del derecho de acceso a la información judicial

No siempre se permite el acceso a información contenida en expedientes judiciales. Esta situación facilita el desarrollo y propagación de corruptelas que trafican con información, actuados e incluso con el expediente mismo.

Urge el diseño de una Directiva que regule el procedimiento de acceso a la información judicial, teniendo en cuenta los lineamientos generales indicados en el Capítulo Octavo del presente Informe.

AREA SÉPTIMA: Derechos del usuario del servicio de justicia

Creación de una Oficina de Atención de Reclamos del Usuario Judicial

El origen, fundamento, ventajas y competencia funcional de esta nueva dependencia están descritos en el Capítulo Noveno del presente Informe.

En todo caso, sería recomendable que cada Presidente de Corte Superior haga suyo el proyecto, creando la dependencia y nombrando a su jefe. A la par, se requiere la elaboración y aprobación de un reglamento de organización y funciones, el destino de medios económicos para su funcionamiento (oficina, persona, mobiliario y útiles) y que

se planifique una campaña de divulgación en el distrito judicial, a fin de que la población tome conocimiento y utilice sus servicios.

Finalmente, como quedó indicado en el Capítulo Noveno, habría que prestar especial atención al momento de elaborar el Reglamento de Organización y Funciones de esta nueva dependencia pues, a nuestro juicio, debería contener normas que regulen aspectos como: a) la obligación de todos los jueces, juezas y funcionarios judiciales a colaborar con las labores de la Oficina de Atención de Reclamos, bajo responsabilidad disciplinaria; b) la predeterminación de criterios de coordinación entre la Oficina de Atención de Reclamos y el Órgano de Control; c) el acceso libre de funcionarios a órganos jurisdiccionales y administrativos; d) el deber de reserva de la información que se reciba, entre otros aspectos.

CONCLUSIONES

1. El adecuado funcionamiento del servicio de justicia es uno de los presupuestos esenciales para la convivencia social pacífica, el respeto de los derechos ciudadanos y la propia legitimidad del Estado constitucional. Por ello, constituye una materia de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo que, conforme al artículo 162° de la Constitución y el artículo 1° de su Ley orgánica, Ley N° 26520, tiene como mandato constitucional la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.
2. En ese contexto, la Defensoría del Pueblo concibe a la justicia como un servicio al ciudadano, de carácter independiente e imparcial, ágil, transparente, basado en principios éticos, comprometido en la defensa de la Constitución y los derechos ciudadanos, con igualdad y plenitud de acceso para todos. Lamentablemente, el servicio de justicia en el Perú ha adolecido históricamente de graves problemas que le han impedido satisfacer con solvencia sus obligaciones constitucionales de servicio al ciudadano y, por ende, las legítimas expectativas de justicia de la población.
3. Ello explica que de acuerdo a una reciente encuesta realizada en septiembre de este año en Lima Metropolitana y el Callao, el 97% de los encuestados desconfía del Poder Judicial, de los cuales el 51.7% confía poco, mientras que el 45.3% desconfía totalmente. Por esta razón, desde el inicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo estableció como una de sus líneas de trabajo institucional la reforma del sistema de justicia. En ese contexto, ha atendido quejas al respecto, fundamentalmente por problemas de dilaciones indebidas, afectaciones manifiestas al debido proceso, corrupción judicial y fiscal, así como diversos cuestionamientos relacionados con la prestación del servicio de justicia. Así, por ejemplo, entre el 1 de enero del 2004 y el 18 de octubre del 2006, la Defensoría del Pueblo recibió 20,268 pedidos de intervención por afectaciones a la tutela jurisdiccional efectiva.
4. También ha elaborado diversos informes y estudios sobre distintas problemáticas generales que afectan al sistema de justicia, conforme a las competencias atribuidas en este ámbito por el artículo 14° de la Ley N° 26520. A su vez, la Defensoría ha participado activamente en la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creada mediante la Ley N° 28083, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre del 2003, tanto en su Pleno como en la mayoría de las comisiones de trabajo temático instaladas al interior de ella.
5. Más adelante, con la finalidad de realizar el seguimiento sistemático a la implementación del *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia* elaborado por la CERIAJUS, se creó el Grupo de Trabajo Iniciativa por la Justicia (IJU), mediante la Resolución Defensorial N° 28-2004/DP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2004. En este espacio se realizó una serie de actividades y acciones vinculadas con la implementación de dicho plan.
6. A partir de todo ello, la Defensoría del Pueblo constata que la reforma del sistema de justicia, y en particular del Poder Judicial, constituye una de las demandas centrales de la población. Así, en general, los ciudadanos y ciudadanas reclaman que el Estado no les brinda un servicio de justicia pronta y eficiente, con igualdad de acceso y plenas garantías de independencia e imparcialidad, y con la necesaria probidad, transparencia y rendición de cuentas a la población. Esta percepción se

torna mucho más preocupante cuando se advierte que los procesos de reforma que se han intentado en los últimos años no han logrado los resultados anunciados o esperados. Ciertamente, los problemas que afectan al sistema de justicia son, sin duda, diversos, complejos y comprometen a distintas instituciones. Por esta razón, un proceso de reforma debe comenzar por identificar y fijar algunas bases que le permitan ceñirse a una orientación clara y definida.

7. A juicio de la Defensoría, son dos fundamentalmente los puntos de partida a tener en cuenta para emprender un proceso de reforma de la justicia en el sentido indicado. En primer lugar, se debe superar la enraizada cultura de resistencia al cambio, que explica en buena medida la suerte de los anteriores procesos de reforma y, por consiguiente, la subsistencia de problemas históricos que afectan a la justicia. Prueba reciente de ello es que, habiendo transcurrido más de dos años de la presentación del *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, no se pueden exhibir al país cambios importantes o sustanciales. En segundo lugar, se requiere un plan consensuado entre todas las entidades involucradas, principalmente el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios de Justicia, del Interior y Economía, el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho y la sociedad civil.
8. En dicho plan se deben definir los problemas a superar, sus correspondientes estrategias y acciones a adoptar, las metas u objetivos a alcanzar, los plazos que se requieren para ello y las responsabilidades institucionales que se deben asumir. Asimismo, se deben definir los mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas a la población, sobre los avances y problemas que se vayan presentando. En esa dirección se enmarca el Informe Defensorial N° 109 que, a partir de un conjunto de propuestas que consideramos básicas para emprender el proceso de reforma, tiene como finalidad última la generación de consensos sobre *qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán*.

Acceso a la Justicia

9. Como consecuencia de una serie de factores de distinto orden, advertimos que buena parte de la población enfrenta serias dificultades de acceso a la justicia. Básicamente son cinco los ámbitos problemáticos identificados por la Defensoría del Pueblo. En primer lugar, el significativo desconocimiento que existe en varios sectores de la población sobre sus derechos relacionados con el sistema de justicia y los mecanismos para reclamarlos. En segundo lugar, advertimos el escaso impacto de la negociación, conciliación, transacción extra judicial y el arbitraje como mecanismos de solución alternativos y atractivos, frente a los procesos judiciales.
10. Así, el arbitraje es percibido como un mecanismo que sólo sirve para resolver problemas empresariales o de personas con un alto poder adquisitivo. A su vez, esta institución ha sufrido la intervención de jueces, que han tratado de desconocer su autonomía a través de resoluciones judiciales. Por su parte, luego de casi siete años de haberse implantado la conciliación pre judicial obligatoria, no existe un diagnóstico que dé cuenta de su eficacia en la resolución de los conflictos.
11. En tercer lugar, el artículo 149° de la Constitución que reconoce a la justicia comunal requiere ser precisado, sobre todo con relación al rol de las rondas campesinas en dicho ámbito. En muchos casos, éstas últimas son las autoridades que administran justicia comunal, pero, en la práctica, sólo se les reconoce

funciones de colaboración, desconociendo y hasta sancionando sus actuaciones. También advertimos en este ámbito que no se ha cumplido con promulgar la ley de coordinación entre la justicia comunal y las instancias del Poder Judicial, que la referida norma constitucional ordena. Este vacío normativo viene generando serios problemas de confrontación entre ambas instancias.

12. En cuarto lugar, la Justicia de Paz se encuentra desatendida por el presupuesto del Poder Judicial y cuenta con competencias muy limitadas con relación a las tareas que socialmente se le encomiendan, en especial en materia penal. En zonas donde la única autoridad judicial es el juez de paz en decenas de kilómetros a la redonda, esta situación conduce directamente a la impunidad. Esto resulta paradójico si tenemos en cuenta que, de acuerdo a una encuesta publicada en octubre del 2005, la Justicia de Paz es la instancia del Poder Judicial que goza de más prestigio ciudadano. Así, cuenta con 58% de aprobación, contra 11% del Poder Judicial en su conjunto. A su vez, hasta la fecha no se da cabal cumplimiento a la Ley N° 28545, que regula la elección popular de los jueces de paz. En quinto lugar, detectamos problemas relacionados con el acceso al proceso judicial. Existe una cobertura irregular en el territorio nacional de los órganos de justicia, a lo que se agrega que no se conocen los criterios con los que se crean órganos judiciales en el ámbito nacional. También se observa la permanencia de obstáculos relacionados con la existencia de trámites formalistas, complejos, arbitrarios y muchas veces inútiles, morosidad procesal, terminología inaccesible para los usuarios y ausencia de mecanismos de acceso a la información.
13. Por otro lado, no se conoce una política destinada a garantizar un número suficiente de operadores de justicia bilingües (jueces, fiscales, defensores de oficio, policías, personal auxiliar) y de intérpretes en aquellos lugares donde no predomine la lengua española. Esto vulnera el derecho constitucional a utilizar el propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete, así como el derecho de defensa. No se conoce la estructura de costos que sustenta el cobro de tasas en el Poder Judicial, por lo que no hay manera de determinar si dichos cobros se encuentran determinados con criterios técnicos y, por ende, si se ajustan o no a la ley. El actual sistema de defensa de oficio presenta una serie de falencias como el escaso número de defensores de oficio, remuneraciones insuficientes y condiciones materiales inadecuadas para el desarrollo de sus funciones.

Formación y capacitación de los operadores del servicio de justicia

14. Uno de los factores determinantes de las deficiencias del servicio de administración de justicia es el referido a la formación y capacitación de sus operadores. Para la Defensoría del Pueblo, la mejora de la administración de justicia pasa, necesariamente, por atender y resolver estos problemas formativos. Dos son principalmente los aspectos problemáticos a enfrentar en esa dirección. En primer lugar se debe mencionar la arraigada cultura organizacional del formalismo excesivo y la tolerancia a la baja calidad de las decisiones judiciales, que propicia una inadecuada comprensión acerca de la función social y constitucional que debe cumplir el sistema de justicia y, por ende, impacta de forma negativa en la forma en que éste se viene prestando.
15. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados, la Academia de la Magistratura (AMAG) no ha logrado consolidarse como la institución esencial para desarrollar eficientemente la actividad formativa y de capacitación inicial y permanente de la totalidad de magistrados y magistradas. Por ende, urge que la AMAG potencie con mayor nitidez la vinculación del derecho a la realidad, implementando, por ejemplo, talleres de formación y discusión sobre aspectos socialmente sensibles como la

seguridad ciudadana, la problemática municipal o el impacto de las decisiones en el presupuesto público.

16. En segundo lugar, conviene llamar la atención sobre los graves problemas de formación en los centros de enseñanza de Derecho, que se caracterizan, de acuerdo a estudios al respecto por su deficiente calidad, que se refleja en la baja o nula exigencia para la obtención del título profesional. No existe forma alguna de evaluación externa de las universidades institucionalizadas; incluso sus filiales funcionan, en algunos casos, de forma ilegal. Hasta mayo del 2004, la Asamblea Nacional de Rectores únicamente había autorizado el funcionamiento de nueve filiales, pero en la práctica funcionan 28 de ellas. Para la Defensoría del Pueblo es evidente que la formación y capacitación de los operadores del sistema de justicia no se inicia cuando ingresan a laborar en las entidades que conforman dicho sistema, sino que comprende su etapa universitaria, por lo que a las escuelas de Derecho y a la Asamblea Nacional de Rectores les corresponde asumir su cuota de responsabilidad en la formación jurídica.

Fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna

17. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional constituye una de las garantías esenciales de todo sistema de justicia. Esta garantía puede verse afectada tanto por instancias o factores internos a la propia organización judicial como por agentes externos. Teniendo esto en cuenta, la Defensoría del Pueblo ha detectado algunas deficiencias que no favorecen la garantía de la independencia de la función jurisdiccional. Así, la actual regulación del proceso de selección y nombramiento de magistrados carece de los siguientes elementos esenciales: (i) la subsistencia de inadecuados márgenes de discrecionalidad en momentos claves del procedimiento de selección y nombramiento: la entrevista personal y la votación para la selección final de los postulantes; (ii) la ausencia de criterios objetivos y transparentes para seleccionar a los magistrados suplentes y provisionales.
18. En la permanencia en el cargo también encontramos problemas, debido fundamentalmente al cuestionado sistema de ratificación de jueces y fiscales contemplado en la Constitución. Es de recordar que la aplicación de este proceso por el Consejo Nacional de la Magistratura ha motivado que el Estado peruano sea cuestionado ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, donde ha suscrito un Acuerdo de Solución Amistosa que, a la fecha, se viene ejecutando parcialmente. Proponemos sustituir este procedimiento por uno que sea capaz de evaluar de manera permanente el desempeño del juez, tomando en cuenta, con parámetros objetivos, todos los aspectos involucrados en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Órgano de gobierno y administración del Poder Judicial

19. La administración o gobierno del Poder Judicial resulta clave en el diseño y funcionamiento del Poder Judicial, dado que la buena dirección de sus medios materiales y personales tiene como finalidad última garantizar la independencia de la función jurisdiccional. En la actualidad, de acuerdo al diseño institucional, las distintas labores de gobierno del Poder Judicial se encuentran repartidas entre la Sala Plena de la Corte Suprema, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y la Academia de la Magistratura (AMAG).

20. En este esquema, los principales problemas detectados son los siguientes: (i) problemas de eficiencia en la orientación y ejecución del gasto; (ii) duplicidad de funciones de la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en la conducción central del gobierno del Poder Judicial; (iii) decisiones de los órganos de gobierno que afectan la independencia interna, por ejemplo, al considerar como un demérito para los magistrados que las instancias superiores revoquen sus decisiones; (iv) alta discrecionalidad para la designación de magistrados suplentes y provisionales; (v) ausencia de mecanismos que permitan medir la efectividad de las resoluciones judiciales; (vi) insuficientes mecanismos para garantizar transparencia y objetividad en el reparto de expedientes, a efectos de impedir su direccionamiento; (vii) insuficiente sistema de protección de la integridad física y la vida de magistrados que conocen procesos de riesgo debido a la peligrosidad de los involucrados.

La Corte Suprema

21. El diseño orgánico y funcional de la Corte Suprema de Justicia de la República resulta esencial para la marcha del sistema de justicia, toda vez que se encuentra en el vértice de la organización y sus decisiones sin duda influyen, para bien o para mal, en las demás instancias. En este ámbito, sin embargo, encontramos serios problemas que afectan sensiblemente el rol orientador que a la Corte Suprema le corresponde cumplir. Así, en primer lugar se debe destacar el deficiente cumplimiento de su función casatoria como consecuencia de la inmanejable carga procesal: *más de 20,000 causas por año*.
22. Este grave problema acarrea consigo otros adicionales. Así, por ejemplo, esto se advierte en la necesidad de crear más órganos jurisdiccionales en la Corte Suprema con lo que se favorece la transitoriedad de Salas Supremas y la provisionalidad de magistrados. A la fecha, el 57% de los despachos judiciales en la Corte Suprema está integrado por los transitorios, en tanto que el 77% de sus magistrados agrupa a los provisionales. De otro lado, la excesiva carga procesal favorece la existencia de decisiones jurisprudenciales contradictorias en la Corte Suprema, lo cual ciertamente merma la seguridad jurídica y la confianza de los justiciables en el sistema.
23. Al mismo tiempo advertimos una práctica preocupante en la Corte Suprema debido a su reiteración. Como se recordará, hace algún tiempo, a propósito del denominado caso *Novotec*, el Consejo Nacional de la Magistratura inició un procedimiento disciplinario contra un grupo de vocales supremos que admitió haber firmado, sin leer, una resolución redactada por otro vocal supremo que no tenía competencia para conocer del caso. Meses después de haberla dictado, los referidos magistrados declararon nula la sentencia que afirmaron haber suscrito sin leerla, expidiendo una nueva resolución.
24. Lamentablemente, una situación similar se volvió a verificar en fecha reciente en la Corte Suprema. Así, en los casos *Becom* y *Roxi*, dos salas de la máxima instancia emitieron fallos con autoridad de cosa juzgada, cuya nulidad declararon con posterioridad. Esta afectación a la seguridad jurídica, pieza fundamental para el desarrollo social y económico, implicó que el Consejo Nacional de la Magistratura destituyera a nueve vocales supremos.

Tutela jurisdiccional sin corrupción

25. La corrupción en el ámbito de los órganos que imparten justicia constituye un doble flagelo. Esto se debe, en primer lugar, a que la corrupción en cualquier órgano del

Estado importa un debilitamiento del sistema democrático incrementando la desconfianza en él y en los propios ciudadanos. Pero esto es peor cuando la corrupción se produce en uno de los principales órganos encargados de combatirla. Una reciente encuesta de opinión preguntó “¿Considera usted que la justicia en el Perú es muy corrupta, corrupta, poco corrupta o nada corrupta?” El 90% se ubicó entre los primeros dos rubros. La cuarta encuesta nacional sobre corrupción, llevada a cabo en octubre de este año, identifica al Poder Judicial como la institución más corrupta del país.

26. Esta percepción ha sido confirmada por los voluminosos diagnósticos y estudios sobre corrupción publicados en el Perú durante los últimos años, así como por diversas noticias difundidas en medios de comunicación. Se han identificado modalidades de corrupción de diversa intensidad, en los niveles político, administrativo y operativo de manera que afrontar seriamente este problema en el sistema de justicia exige dar cuenta de los mecanismos de prevención y control que se han implementado para contenerla, así como la dirección de las reformas necesarias a la luz de la experiencia. Sin embargo, no debemos perder de vista que este problema no sólo compromete a los magistrados, sino que involucra también a los abogados, las partes e incluso a agentes policiales, por lo que la evaluación de la efectividad de los mecanismos de prevención y sanción debe aplicarse respecto de los principales actores de este problema.
27. Teniendo en cuenta esta perspectiva, hemos identificado los siguientes puntos críticos en materia de corrupción judicial: (i) la necesidad de prevención y control de actos de corrupción cometidos por abogados; (ii) la implementación y el perfeccionamiento de los mecanismos de prevención y control de los actos de corrupción de los jueces, principalmente para revertir la notoria falta de eficacia del control interno; (iii) la manifiesta dispersión de la potestad disciplinaria; (iv) la ausencia de un perfil del magistrado y del servidor judicial con sus correspondientes aspectos éticos; (v) la ausencia de criterios objetivos y transparentes en la carrera judicial, así como la difusión, tolerancia e impunidad de las prácticas de micro corrupción.

Procesos sin dilaciones indebidas

28. La lentitud y, como consecuencia de ello, la congestión en el trámite de los procesos judiciales, es uno de los males centrales que caracterizan a nuestro servicio de justicia. Esto ha sido confirmado por continuos diagnósticos sobre el tema de reforma judicial, y específicamente por informes que dan cuenta del funcionamiento de determinados órganos jurisdiccionales, así como por diversas investigaciones periodísticas.
29. Las causas de este problema no siempre obedecen a los argumentos que la autoridad judicial suele exponer para explicar el problema: i) la inactividad judicial, ii) la falta de recursos económicos, y iii) la ausencia de cambios normativos. En efecto, un juez podría resolver más asuntos de los que ingresan y, sin embargo, mantener la pendencia de procesos. A su vez, si los medios económicos y los cambios normativos fuesen las claves para vencer a la dilación indebida, no se podría entender cómo la justicia de paz no letrada, sin suficientes recursos ni el personal necesario y con escasas modificaciones a su marco normativo, tiene altos niveles de resolución y de aprobación ciudadana.
30. A juicio de la Defensoría del Pueblo se trata de un problema que obedece a una serie de causas complejas, como las siguientes: (i) la idea muy difundida de que la sola creación de nuevos órganos jurisdiccionales soluciona el problema de las

dilaciones indebidas; (ii) la ausencia de una política destinada a revertir los formalismos e incorporar tecnologías de la información y comunicación en el trabajo jurisdiccional; (iii) la ausencia de órganos especializados en materias como los procesos constitucionales; (iv) la inexistencia de información estadística que permite la toma de decisiones en materia de política judicial; (v) la ausencia de revisión por los propios magistrados de los problemas que afectan la celeridad judicial.

Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial

31. A pesar de que el ejercicio de la función jurisdiccional es una de las típicas expresiones del poder del Estado que emana del pueblo y que, por lo mismo, se encuentra sometido a todos los principios democráticos, advertimos en la organización y funcionamiento del Poder Judicial un serio déficit de transparencia y rendición de cuentas. Es evidente el claro desconocimiento del inciso 4) del artículo 139° de la Constitución, que reconoce expresamente, como regla, el principio de publicidad de los procesos, salvo excepciones que deben estar previstas en la ley, maximizándose la exigencia de publicidad tratándose de procesos por responsabilidad de funcionarios públicos, por delitos cometidos por medio de la prensa, y los que se refieren a derechos fundamentales.
32. Sin duda, jueces, fiscales y funcionarios judiciales se encuentran obligados a informar y justificar sus actividades y decisiones, de manera veraz, suficiente y oportuna. En tal sentido, si bien las resoluciones y dictámenes que emiten en el ejercicio de sus funciones responden a la idea de transparencia, cabe remarcar que este concepto no se limita a dicha actividad, pues comprende la posibilidad de que el conjunto de acciones del Poder Judicial y el Ministerio Público sea sometido a mecanismos de control ciudadanos. Cabe puntualizar que la transparencia y rendición de cuentas en este ámbito contribuyen a identificar eventuales injerencias indebidas en las decisiones, coadyuvando con la protección de la independencia judicial.
33. A partir de lo señalado identificamos algunos problemas, de singular importancia: la actuación jurisdiccional y de gestión del despacho por los magistrados bajo la *cultura del secretismo*, lo cual ciertamente se traduce en todas sus prácticas y procedimientos institucionales, así como la ausencia de regulación –en el Ministerio Público y el Poder Judicial– del derecho de acceso a la información pública. No es posible que se siga interpretando que todo lo que se actúa en estos ámbitos está excluido del conocimiento público.

Protección del usuario del servicio de justicia

34. El justiciable debe ser, sin duda, el centro de atención del servicio de justicia, que debe garantizarle no sólo decisiones justas, rápidas y eficaces, sino también un trato adecuado en su tránsito por las instalaciones del sistema de justicia. A la fecha, no se ha desarrollado un sistema o unos mecanismos para controlar la calidad de la atención al usuario del sistema de justicia ni menos aún para que los justiciables puedan reclamar sobre su exposición a la espera injustificada, los malos tratos, la deficiente información brindada, las inadecuadas condiciones de las instalaciones judiciales, entre otros aspectos relacionados con sus derechos como usuario del servicio de justicia.
35. Esta omisión se mantiene a pesar del compromiso asumido internacionalmente por el Poder Judicial Peruano respecto de otorgar eficacia a la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano, suscrita en

noviembre del año 2002, en la ciudad de Cancún, México, por Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica.

36. La implementación de un mecanismo de protección de los derechos de los usuarios del sistema de justicia permitiría que la ciudadanía participe en la mejora del servicio de justicia, que se favorezca la transparencia y se desincentive la corrupción, que se descargue al órgano de control disciplinario de reclamos que muchas veces no generan responsabilidad disciplinaria, que se facilite la producción de información útil para identificar los problemas de calidad en la atención y se adopten decisiones de corrección en consecuencia. Finalmente permitiría que se mejore la imagen y la confianza de la población en el sistema de justicia.

Reforma en las Cortes Superiores de Justicia

37. En la línea de la necesidad de una reforma que involucre a todos los actores del sistema, la Defensoría del Pueblo advierte que en los procesos de reforma de los últimos 10 años, si bien el Poder Judicial siempre ha liderado estos intentos, curiosamente, los magistrados, en general, poco han tenido que ver con el diseño de los cambios. Esta situación parece no haber variado a la fecha, ya que si revisamos las medidas que las autoridades judiciales han dado a conocer en los medios de comunicación para llevar adelante la reforma del sistema de justicia, resulta notorio que no fomentan la participación del magistrado en el ámbito nacional.
38. En ese sentido, la Defensoría considera de especial importancia que se generen espacios de diálogo y reflexión en cada Corte Superior, de modo que magistrados y servidores judiciales se constituyan en los principales líderes del cambio en sus propios distritos judiciales. Además, se puede contar con la ventaja adicional de no tener que esperar los cambios normativos o la autorización presupuestaria. De esta manera, la Defensoría del Pueblo pone a consideración de las Cortes Superiores la propuesta de trabajar en áreas como la difusión y orientación al usuario en el uso del auxilio judicial, promoviendo su utilización, así como de los procedimientos y servicios que ofrece cada Corte Superior. Merecen especial atención tareas como mejorar la calidad profesional y ética de los jueces, fiscales y personal auxiliar, publicar el sentido de las decisiones, inmediatamente después resuelto el caso y difundir las resoluciones de las Oficinas de Control Distrital que imponen medidas disciplinarias.
39. Por lo demás, se debe trabajar la dimensión cultural de la figura del juez como director del proceso y de la gestión del despacho, elaborar y ejecutar un Plan Distrital de Lucha contra las Dilaciones Indebidas. Se debe Identificar y compilar todas aquellas resoluciones y actuaciones judiciales susceptibles de ser replicadas, así como difundir el perfil y trayectoria profesional de todos los jueces y juezas de cada Corte Superior. Finalmente, se debe identificar con transparencia al autor de la resolución judicial en órgano colegiado y regular el derecho de acceso a la información judicial, entre otras medidas.

RECOMENDACIONES

RECOMENDAR AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1. La creación de un órgano de coordinación de alto nivel y de conformación interinstitucional que se encargue de: (i) promover la participación activa de las instituciones y operadores del sistema de justicia en el proceso de reforma y generar los consensos necesarios para tal propósito; (ii) diseñar y coordinar la ejecución de un plan estratégico de seguimiento de la reforma; (iii) evaluar el impacto de los cambios; (iv) proponer las acciones de corto, mediano y largo plazo; (v) brindar a la población información clara, precisa y completa sobre los logros y dificultades que se presenten y, (vi) elaborar un informe periódico de los avances y problemas de la reforma del sistema de justicia.
2. La modificación del inciso 2) del artículo 154° de la Constitución, con la finalidad de sustituir el cuestionado procedimiento de ratificaciones judiciales y fiscales, por otro que permita la evaluación integral del desempeño a través de un procedimiento objetivo y transparente.
3. La modificación del inciso 3) del artículo 154° de la Constitución a fin de que el Consejo Nacional de la Magistratura ejerza la potestad disciplinaria sobre todos los jueces y fiscales de la República, facultándolo a imponer, de manera motivada, sanciones que vayan desde el apercibimiento hasta la destitución. Esta medida debe estar acompañada necesariamente del reforzamiento del Consejo Nacional de la Magistratura, para lo cual se requiere:
 - a) La asignación de recursos económicos suficientes que le permitan adecuar su organización y su funcionamiento a la nueva función de control disciplinario de todos los jueces y fiscales.
 - b) La creación de una especialización operativa al interior del Consejo Nacional de la Magistratura para la investigación de los diversos actos, prácticas y mecanismos de corrupción.
 - c) La regulación adecuada para el ejercicio del control disciplinario, de modo que no constituya una presión indebida sobre la independencia judicial, garantizándose el derecho fundamental a un debido proceso, así como el principio de legalidad y de tipicidad entre las conductas lesivas y las sanciones por inconducta funcional.
4. La modificación del artículo 141° de la Constitución, para que la Corte Suprema tenga únicamente facultades de casación y de investigación de altos funcionarios, eliminando la posibilidad de que conozca procesos en instancia o en apelación. En tanto no se apruebe esta propuesta, se **RECOMIENDA** modificar el artículo 393° del Código Procesal Civil, que dispone la suspensión de la ejecución de la sentencia hasta que la Corte Suprema se pronuncie.
5. La inclusión de una norma en la Constitución que cree un Consejo de Gobierno, al interior del Poder Judicial, como la única y máxima instancia de gobierno, de conformación plural e integrada por:
 - a) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien lo presidirá.

- b) Un Juez de la Corte Suprema en actividad, elegido por sus pares.
 - c) Un Juez superior en actividad, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
 - d) Un Juez especializado en actividad, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
 - e) Un Juez de paz letrado, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
 - f) Un abogado, elegido por los Colegios de Abogados del país creados de acuerdo a ley.
 - g) Un profesor principal elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Sólo participarán en la votación las Facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento; y
 - h) Un profesor principal elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Sólo participarán en la votación las Facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.
6. La introducción en la futura Ley de Carrera Judicial de una regulación expresa, precisa y completa de los siguientes aspectos:
- a) La regulación de garantías de objetividad y transparencia en los procedimientos de elección del Presidente de la Corte Suprema y de los Presidentes de las Cortes Superiores de la República.
 - b) La definición de requisitos, criterios y del procedimiento de selección de magistrados suplentes y de ascenso o promoción de magistrados provisionales, llamando la atención sobre la excepcionalidad de este último supuesto.
 - c) La creación de un procedimiento de evaluación del desempeño de magistrados y magistradas, a partir de la determinación de indicadores claros y transparentes sobre: (i) calidad de las resoluciones judiciales y de la gestión del proceso; (ii) eficiencia y rendimiento; (iii) organización del trabajo; (iv) publicaciones; (v) desarrollo profesional.
7. El fortalecimiento de las labores de la justicia comunal para lo cual es necesario modificar el artículo 149° de la Constitución, añadiendo el siguiente párrafo:

“Las autoridades de los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho comunal respectivo.

Las autoridades policiales, fiscales, judiciales y, en general, todas las autoridades estatales, respetarán tales decisiones siempre que observen los derechos constitucionales y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La Ley establecerá las formas de coordinación correspondientes entre la justicia comunal y la justicia ordinaria”.

8. La elaboración de una Ley de Coordinación que establezca las pautas generales de relación entre la jurisdicción comunal, indígena o campesina, y las autoridades policiales, fiscales, judiciales y penitenciarias estatales. Asimismo, **SE RECOMIENDA** que la Ley de Coordinación establezca:
- a) Las bases para la determinación de la competencia del sistema judicial nacional y de la jurisdicción comunal.
 - b) Los límites mínimos en materia de derechos humanos en relación a la jurisdicción comunal.
 - c) El valor de las actuaciones practicadas en la investigación comunal.
 - d) La firmeza de las decisiones emitidas por las autoridades comunales.
 - e) Los mecanismos obligatorios de cooperación entre autoridades de cada orden jurisdiccional.

En tal sentido, **SE RECOMIENDA** al Congreso de la República la observancia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, según el cual se debe consultar a las poblaciones interesadas, indígenas o campesinas, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente, como la Ley de Coordinación indicada.

9. La ampliación de la competencia de los jueces de paz en delitos contra el honor, como la injuria, la calumnia y la difamación, así como evaluar dicha ampliación a algunos supuestos de delitos contra el patrimonio como apropiación ilícita, receptación y estafa.
10. La revisión de la Ley N° 27019, Ley que crea el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, especialmente para:
- a) Ampliar la cobertura y servicios que ofrecen los defensores de oficio.
 - b) Introducir mecanismos de supervisión de la calidad profesional y oportunidad de las intervenciones de los defensores de oficio.
 - c) Mejorar las condiciones remunerativas y de infraestructura en las que se desarrollan sus labores.
11. La derogación del tercer y cuarto párrafo del artículo 15° del Código Procesal Constitucional por ser lesivos del derecho a la igualdad ante la ley, al acceso a la justicia y la efectividad de las resoluciones cautelares. Esta norma establece un procedimiento diferenciado para medidas cautelares contra actos administrativos de los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales, que dificulta injustificadamente el acceso de las personas a una tutela cautelar.
12. La modificación de los artículos 10° y 171° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 17-93-JUS, de los artículos 138° y 139° del Código Procesal Civil y del primer párrafo del artículo 73° del Código de Procedimientos Penales, para hacerlos compatibles con el principio de publicidad de los procesos, reconocido en el inciso 4) del artículo 139° de la Constitución, así como con el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Carta y el derecho a

formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, reconocido en el inciso 20) del artículo 139° de la propia Constitución. A tal efecto se debe tener en cuenta que:

- a) El acceso a la información contenida en los procesos judiciales (*publicidad externa*), por parte de terceros ajenos al proceso, es la regla general en todo proceso judicial. El legislador se encarga tan sólo del establecimiento de excepciones.
- b) La limitación del acceso a la información contenida en expedientes judiciales, por parte de terceros, únicamente cuando estos ya fenecieron, no resulta una opción legislativa válida. Tampoco lo es la reserva de toda la etapa de instrucción en el caso de los procesos penales.
- c) La limitación del acceso a la información sólo puede recaer sobre el contenido de la información y no sobre información formal o de trámite. Sin embargo, no puede recaer sobre la información que, de forma previa al proceso, haya sido pública, ya que la mera incorporación de una información pública al proceso no puede convertirla en reservada.
- d) Los órganos jurisdiccionales deberán prever mecanismos que permitan el cumplimiento eficaz del acceso a la información de manera compatible con las necesidades de reserva, como por ejemplo, si se asegura que en la información que se entregue se excluya aquella que califica como reservada, como en el caso de resoluciones que contienen la identidad de menores de edad.
- e) La limitación se debe hacer mediante decisiones motivadas de los jueces y juezas, ya que se trata de la restricción de un derecho fundamental, así como de un principio que legitima el ejercicio de la función jurisdiccional.
- f) La decisión de limitar el acceso de terceros a la información contenida en los procesos judiciales (*publicidad externa*) corresponde al juez de la causa en cada caso concreto y a través de una resolución debidamente motivada. Esto sin perjuicio de que el legislador establezca limitaciones expresas de materias puntuales, como la no revelación de la identidad de los niños o menores procesados o de las víctimas de determinados delitos como violación de la libertad sexual.
- g) El acceso de las partes a la información contenida en los procesos judiciales (*publicidad interna*) sólo puede ser limitada en casos extremos donde, después de un riguroso análisis de las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, el juez o jueza considere que ello puede dificultar o entorpecer el éxito de la investigación o afectar derechos fundamentales de las partes. El recurso al secreto judicial debe estar motivado adecuadamente y sólo debe durar el tiempo estrictamente necesario para alcanzar el fin que se pretende.

AL PRESIDENTE DEL PODER JUDICIAL Y A LA SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA

1. **EXHORTARLOS** a que, en el marco del actual proceso de reestructuración, se dé a conocer a la población, a través de la publicación de informes periódicos que se coloquen en la página Web del Poder Judicial, los avances, retrocesos e impacto de las medidas que se vienen llevando a cabo. Asimismo, a que se incorpore en

dicho proceso la participación activa de todos los jueces, juezas y funcionarios judiciales que laboran en las 29 Cortes Superiores de Justicia.

2. **EXHORTARLOS** a que cumplan con lo prescrito por la Tercera Disposición Final del Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237, que dispone la creación de órganos jurisdiccionales especializados para conocer procesos constitucionales de amparo, hábeas data, cumplimiento y popular.
3. **RECOMENDARLES** la implementación de un sistema que ordene y sistematice la jurisprudencia emitida por las Salas Supremas con el objetivo de identificar resoluciones contradictorias emitidas en casos similares y convocar a los Plenos Jurisdiccionales que sean necesarios para corregir dicha situación.
4. **RECOMENDARLES** la ratificación, por la Corte Suprema de Justicia, de la *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano*, suscrita en noviembre del año 2002, en la ciudad de Cancún, México, por el entonces Presidente de la Corte Suprema del Perú. En tal sentido, **SE LES RECOMIENDA** la creación, al interior del Poder Judicial, de Oficinas de Atención de Reclamos del Usuario Judicial con competencia para velar por una justicia transparente, comprensible, atenta, responsable con todas las personas y protectora de los más débiles.

AL CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL

A) Acceso a la Justicia

1. **EXHORTAR** a que, conforme a lo prescrito por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 28545, se emitan las disposiciones reglamentarias para llevar a cabo las elecciones de los Jueces de Paz.
2. **EXHORTAR** al fortalecimiento de la Justicia de Paz mediante: (i) la provisión oportuna y adecuada de logística, capacitación y defensa legal de los Jueces de Paz cuando son demandados o denunciados por el cumplimiento de sus funciones; (ii) la realización de un estudio que plantee alternativas para que el costo que implica la ejecución de los exhortos y otras diligencias no tenga que ser asumido por los Jueces de Paz, sin que ello implique la generación de una nueva barrera económica de acceso a la justicia.
3. **RECOMENDAR** la elaboración, ejecución y seguimiento de una política clara y sostenida de contratación de personal bilingüe y equipos de traductores a fin de garantizar el derecho al intérprete y el derecho de defensa previstos en el inciso 19) del artículo 2° e inciso 14) del artículo 139°, respectivamente, de la Constitución.
4. **EXHORTAR** a que mejore sustancialmente la concesión del beneficio de auxilio judicial, concretamente en:
 - a) La difusión amplia sobre la existencia de dicho beneficio, en lugares visibles y de uso público en cada Corte Superior.
 - b) La dotación a cada Corte Superior de Justicia de un equipo técnico especializado que evalúe la situación socioeconómica de la parte que solicita el beneficio de auxilio judicial.

- c) La modificación de la Directiva N° 005-2004-CE-PJ, Directiva de Procedimientos para la concesión del beneficio de auxilio judicial, para dotar a los jueces y juezas de mayor libertad para valorar la situación socioeconómica del solicitante. De este modo, se propone la eliminación del requisito para la obtención de dicho beneficio, consistente en la presentación de copia fedateada de los recibos de luz, agua, teléfono y cable.
5. **EXHORTAR** a que se publiquen los estudios técnicos que justifican los cobros que se vienen realizando, a título de *aranceles judiciales*, para iniciar y tramitar procesos judiciales y medidas cautelares.

B) Formación y capacitación de los jueces, juezas y servidores judiciales

6. **RECOMENDAR**, en coordinación con la Presidencia y/o los Consejos Ejecutivos Distritales en cada Corte Superior de Justicia de la República:
- a) La elaboración de una política destinada a flexibilizar la concesión de permisos para fines formativos y de capacitación. Asimismo, que permita el establecimiento de formas de colaboración con instituciones de educación superior y universitaria para emprender la creación y funcionamiento de Escuelas de Formación para funcionarios judiciales en aquellos distritos judiciales donde no existan.
 - b) La celebración de convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes a fin de que los magistrados de la República, especialmente aquellos que laboran en zonas rurales, internalicen y valoren el reconocimiento de la justicia comunal, los deberes de coordinación explicitados en el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas, así como el reconocimiento de la jurisdicción comunal del artículo 149° de la Constitución.

C) Fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna

7. **RECORDAR** que, en su condición de actual Órgano de Gobierno del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial está llamado a revisar y mejorar permanentemente los mecanismos destinados a proteger la vida e integridad física de todos los jueces y juezas de la República, fundamentalmente de aquellos y aquellas que conocen y tramitan casos de especial peligrosidad.
8. **EXHORTAR** a que, en coordinación con las Presidencias de Corte Superior y/o Consejos Ejecutivos Distritales, se refuerce la independencia judicial a través de las siguientes medidas:
- a) La elaboración y publicación de un reglamento de selección y apartamiento del cargo de magistrados suplentes y magistrados provisionales, basado en criterios objetivos y transparentes, que permita verificar la presencia de condiciones de honestidad, capacidad profesional, independencia e imparcialidad para el ejercicio de la función jurisdiccional.
 - b) La elaboración y publicación de un reglamento de evaluación del desempeño de magistrados suplentes y provisionales que constituya una herramienta básica para prevenir, corregir, capacitar y estimular profesionalmente al magistrado.

D) Proceso sin dilaciones indebidas

9. **RECOMENDAR** la elaboración y difusión de un balance, a escala nacional, del impacto, los beneficios y los problemas referidos al funcionamiento de los Módulos Básicos de Justicia, los Juzgados de Paz Letrados en comisarías y los Módulos Corporativos. De esta manera se contará con mejores herramientas técnicas para diseñar políticas de corto, mediano y largo plazo sobre las labores de los referidos órganos jurisdiccionales.
10. **RECOMENDAR** la elaboración, ejecución, monitoreo y publicación de un plan integral de lucha contra las dilaciones indebidas, en coordinación con las Presidencias y/o Consejos Ejecutivos Distritales, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:
 - a) La identificación periódica de las causas de la dilación en los procesos judiciales, teniendo en cuenta lo indicado en el Capítulo Séptimo del Informe Defensorial N° 109.
 - b) La implementación, a la brevedad, de la notificación vía correo electrónico prevista hace trece años en el artículo 164° del Código Procesal Civil, así como la evaluación de otras medidas tecnológicas como la firma electrónica y la consulta del “expediente virtual”.
 - c) La regulación del *amicus curiae* como sujeto procesal calificado y colaborador de la función jurisdiccional.

E) Transparencia y Rendición de Cuentas en el ámbito judicial

11. **RECOMENDAR** la constitución de un grupo de trabajo, integrado por expertos y magistrados, con el objetivo de diseñar un anteproyecto de reglamento de acceso a la información contenida en expedientes judiciales, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:
 - a) Las partes, sus abogados y representantes deben tener pleno acceso a la información contenida en los expedientes judiciales de las causas en las que se encuentran involucrados, salvo que, como en el caso de los procesos penales, el juez decida el secreto de determinada actuación, la cual debe ser una medida excepcional –ante situaciones que pongan en inminente riesgo la eficacia del proceso –, motivada y temporal.
 - b) Los terceros ajenos a los procesos deben tener acceso a la información contenida en expedientes judiciales, como en el caso de resoluciones que establecen medidas cautelares de detención, sentencias, resoluciones que pongan fin a los procesos o que concedan recursos. Esta posibilidad se debe verificar en todas las etapas de los procesos, independientemente de la materia que en ellos se ventile, salvo que la publicidad ponga en riesgo la eficacia de los procesos –que el conocimiento de determinada información ponga en riesgo o frustre los fines del proceso – o los derechos de las partes; por ejemplo, el derecho al honor del procesado o de la víctima, o la identidad de los menores de edad. La decisión de impedir el acceso a la información debe ser adoptada en cada caso por el juez, mediante decisiones motivadas.

A LAS PRESIDENCIAS DE LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA

1. **EXHORTARLES** a que, con el concurso de todos los jueces, juezas y servidores judiciales, se identifiquen propuestas de reforma en sus distritos judiciales de manera complementaria a las reformas que dependen de las instancias nacionales. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo propone acciones en las siguientes áreas:

A) Acceso a la justicia

- a) Difundir y orientar al usuario del servicio de justicia en el uso del beneficio de auxilio judicial.
- b) Difundir y orientar a la población sobre los procedimientos y servicios que ofrece cada Corte Superior.
- c) Celebrar convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes conforme a lo señalado en el literal b) de la Recomendación N° 6 formulada al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- d) Realizar y publicitar balances periódicos sobre el impacto, los beneficios y los problemas referidos al funcionamiento de los Módulos Básicos de Justicia, Juzgados de Paz Letrados en comisarías y Módulos Corporativos, en aquellos distritos judiciales donde funcionen, de acuerdo a la Recomendación N° 9 formulada al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

B) Formación y capacitación de jueces, juezas y servidores judiciales

- a) Identificar experiencias de Jueces de Paz exitosos a fin de incluirlas en un plan distrital de formación permanente para el ámbito de la Justicia de Paz.
- b) Formular iniciativas para crear Escuelas de Formación y Capacitación de funcionarios judiciales en aquellos distritos judiciales que aún no cuenten con dichos centros de enseñanza, conforme al literal a) de la Recomendación N° 6 formulada al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- c) Celebrar convenios de cooperación, en aquellos distritos judiciales en donde ya existan Escuelas de Formación, con universidades y/o entidades de educación superior con la finalidad de elaborar contenidos y acciones, con el apoyo de especialistas, para:
 - Mejorar la capacidad de análisis crítico de documentos jurídicos, de argumentación y redacción de resoluciones judiciales por parte de jueces, juezas y personal de apoyo.
 - Identificar y superar prácticas formalistas.
 - Revertir el razonamiento positivista de la norma, en desmedro de la Constitución y de Tratados sobre Derechos Humanos; revalorando la importancia y función que cumplen las resoluciones judiciales como canal de comunicación con la ciudadanía.

C) Fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna

- a) Elaborar y publicar un procedimiento de selección y apartamiento de magistrados suplentes y provisionales.
- b) Elaborar y publicar un reglamento de evaluación del desempeño que se constituya como una herramienta básica para prevenir, corregir, capacitar y estimular profesionalmente al magistrado suplente y provisional.

D) Lucha contra la corrupción

- a) Publicar el sentido del fallo inmediatamente, una vez resuelto el caso, en la línea de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia.
- b) Difundir a través de la página Web del Poder Judicial el contenido de las resoluciones de las oficinas de control distrital que imponen medidas disciplinarias.
- c) Evitar que el mecanismo de rotación de personal se utilice para evitar la sanción efectiva por la comisión de actos de corrupción de servidores judiciales.

E) Lucha contra las dilaciones indebidas en los procesos

- a) Elaborar, ejecutar, monitorear y difundir un plan distrital de lucha contra las dilaciones indebidas en los procesos judiciales, conforme a las recomendaciones realizadas en este punto en la Recomendación N° 10 formulada al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

F) Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial

- a) Publicar en la página Web del Poder Judicial el perfil y trayectoria profesional de todos los jueces y juezas que laboran en cada Corte Superior.
- b) Identificar y consignar en los autos y sentencias el nombre del vocal ponente.
- c) Publicar en la página Web todas las resoluciones judiciales, especialmente las sentencias y autos que concluyan el proceso o que concedan medidas cautelares.
- d) Publicar el procedimiento, los criterios y los resultados de la selección y nombramiento de magistrados suplentes y promoción de provisionales.

G) Los derechos del usuario judicial

- a) Crear y poner en funcionamiento una Oficina de Atención de Reclamos del Usuario Judicial, conforme a la Recomendación N° 4 formulada al Presidente del Poder Judicial y a la Sala Plena de la Corte Suprema.

A LA FISCAL DE LA NACIÓN:

1. **RECOMENDAR** que se recuerde a todos los fiscales, en todo el territorio nacional, en especial a los que operan en zonas rurales, los deberes de coordinación regulados en el artículo 9º de la Ley de Rondas Campesinas, así como el reconocimiento de la jurisdicción comunal del artículo 149º de la Constitución. Asimismo, **RECOMENDAR** la realización de actividades de capacitación y celebración de convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes, a efectos de que se internalice el reconocimiento de la justicia comunal entre todos los fiscales de la República, así como los deberes de coordinación y el reconocimiento de la jurisdicción comunal.

AL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

1. **RECOMENDAR** que se perfeccione el procedimiento de selección y nombramiento de magistrados, para lo cual es preciso:
 - a) Reducir al máximo los márgenes de discrecionalidad en la entrevista personal y en la votación final. Con relación a este último aspecto, **RECOMENDAR** que se revise la aplicación del inciso 1) del artículo 154º de la Constitución, pues su aplicación literal puede impedir que un postulante con mejor posición en el cuadro de méritos sea nombrado si no alcanza la votación calificada prevista en dicha norma.
2. **RECOMENDAR**, en la línea de la recomendación para sustituir el procedimiento de ratificaciones judiciales y fiscales, que se establezca un procedimiento de evaluación integral del desempeño. Esta medida requiere:
 - a) Elaborar parámetros objetivos y transparentes para determinar lo que se considera un desempeño eficiente o idóneo para el perfil predeterminado.
 - b) Difundir ampliamente entre los jueces y fiscales los indicadores de desempeño y la forma en que se realizarán las evaluaciones.
 - c) Evaluar periódicamente el desempeño de los jueces y fiscales.
3. **RECOMENDAR** que se incluya como criterio específico de selección de jueces y fiscales el conocimiento de las lenguas quechua, aymara, amazónicas u otras lenguas aborígenes, en aquellos lugares donde se utilizan dichas lenguas. En el caso que los magistrados no cuenten con dichos conocimientos **SE RECOMIENDA** establecer la capacitación en dichas lenguas como criterio de evaluación del desempeño.

A LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA:

1. **RECOMENDAR** el diseño de cursos de capacitación orientados a otorgar la especialidad en aquellos problemas críticos de la relación de la justicia con la realidad. Concretamente, nos referimos a:
 - a) El impacto de las resoluciones judiciales en la problemática de la seguridad ciudadana y en el Gobierno municipal.

- b) Las técnicas para tramitar, probar y juzgar la criminalidad organizada y los delitos de lesa humanidad.
- c) La efectividad de las resoluciones judiciales en el marco del presupuesto público.

AL MINISTERIO DE JUSTICIA

1. **RECOMENDAR** la implementación de una política de difusión y orientación legal dirigida a la población, en coordinación con la radio y televisión estatales con la finalidad de:
 - a) Educar a la población sobre sus derechos, especialmente aquellos relacionados con el sistema de justicia.
 - b) Expandir el conocimiento y utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
2. **RECOMENDAR** la organización de programas de capacitación y certificación de árbitros en el ámbito nacional.
3. **RECOMENDAR** la elaboración de un balance a escala nacional, del impacto, los beneficios y los problemas referidos a la conciliación pre-judicial obligatoria, vigente en nuestro país desde hace casi siete años.
4. **RECOMENDAR** la ampliación de la cobertura geográfica, en el ámbito nacional, de los Centros de Asesoría Legal Gratuita (ALEGRA) y, asimismo, la extensión de los servicios de orientación y de auxilio legal a materias de carácter laboral, previsional, civil, entre otras, de acuerdo a las necesidades de las zonas.
5. **RECOMENDAR** la difusión de los principales textos normativos que rigen la vida en sociedad en zonas geográficas donde se habla una lengua distinta al castellano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Constitución y a lo previsto en la Ley Orgánica del Sector Justicia, Decreto Ley N° 25993 y su Reglamento, Resolución Ministerial N° 146–2000-JUS.
6. **RECOMENDAR** la elaboración de un programa de reclutamiento y capacitación de alumnos de Derecho de último año para apoyar las labores de los defensores y defensoras de oficio, mediante la colaboración de las Facultades de Derecho del país y la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados de la República.

A LA JUNTA DE DECANOS DE LOS COLEGIOS DE ABOGADOS DE LA REPÚBLICA

1. **RECORDAR** que, conforme al llamado de atención realizado por el Tribunal Constitucional en los Expedientes N° 4237–2004–AA/TC y 8094–2005–PA/TC, se debe fortalecer el control disciplinario de sus agremiados en los procesos judiciales. En tal sentido, **EXHORTAR** a que se desarrollen mecanismos específicos de coordinación para:
 - a) Elaborar un sistema de información que permita a cualquier Colegio de Abogados de la República conocer las sanciones por inconducta disciplinaria impuestas a los abogados en cualquier distrito judicial.

- b) Elaborar un registro público actualizado de los agremiados sancionados por conducta disciplinaria.

A LA ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES

1. **EXHORTAR** a que se someta a la discusión pública el informe sobre la realidad universitaria y sobre los criterios generales de política universitaria, prestando especial atención a la calidad de la enseñanza en las Facultades de Derecho del país, conforme lo establece el artículo 92° de la Ley N° 23733, Ley Universitaria.

ANEXO I

Resolución Defensorial N° 0050- 2006/DP que aprueba el Informe Defensorial N° 109

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 0050-2006/DP

Lima, 17 de noviembre del 2006

VISTO:

El Informe Defensorial N° 109, denominado Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán.

CONSIDERANDO:

Primero.– Competencia de la Defensoría del Pueblo y su labor en la reforma de la justicia. De acuerdo a los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú y al artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo, encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos. En el marco de dicho mandato, la Defensoría del Pueblo ha establecido como una de sus líneas de trabajo institucional la reforma del sistema de justicia, toda vez que del buen funcionamiento de ella depende en gran medida la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, el control en el ejercicio del poder y, en definitiva, la garantía última del Estado constitucional.

Por esta razón, desde el inicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo ha atendido quejas al respecto, fundamentalmente por problemas de dilaciones indebidas, afectaciones manifiestas al debido proceso, corrupción judicial y fiscal, así como diversos cuestionamientos relacionados con la prestación del servicio de justicia. También ha elaborado diversos informes y estudios sobre distintas problemáticas generales que afectan al sistema de justicia, conforme a las competencias atribuidas en este ámbito por el artículo 14° de la Ley N° 26520.

A su vez, la institución ha participado activamente en la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creada a través de la Ley N° 28083, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre del 2003, tanto en su Pleno como en la mayoría de las comisiones de trabajo temático instaladas al interior de ella. Más adelante, con la finalidad de realizar el seguimiento sistemático a la implementación del *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia* elaborado por la CERIAJUS, se creó el Grupo de Trabajo Iniciativa por la Justicia (IJU), a través de la Resolución Defensorial N° 28-2004/DP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre del 2004. En este espacio se realizó una serie de actividades y acciones vinculadas con la implementación de dicho plan.

Segundo.– La visión de la Defensoría del Pueblo sobre las bases para un cambio del sistema de justicia. Según lo prescrito por la Constitución Política del Perú, la Defensoría del Pueblo debe asumir el ejercicio de la magistratura moral o persuasiva en el ámbito de sus competencias. En esa medida, le corresponde llamar la atención sobre todos aquellos aspectos que dificultan o impiden la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y, en definitiva, del Estado constitucional. De este modo, se constituye como un colaborador crítico de las instituciones del Estado, en la medida en que, mediante sus exhortaciones, recomendaciones y recordatorios, no se limita a puntualizar observaciones, sino que, además, formula propuestas de solución a los problemas que advierte.

En ese contexto, a partir de sus diversos informes sobre la materia, de las quejas que atiende, así como de las distintas investigaciones y los sondeos de opinión pública, la Defensoría del Pueblo constata que la reforma del sistema de justicia, y en particular del Poder Judicial, constituye una de las demandas centrales de la población. Así, en general, los ciudadanos y ciudadanas reclaman que el Estado no les brinda un servicio de justicia pronta y eficiente, con igualdad de acceso y plenas garantías de independencia e imparcialidad, y con la necesaria transparencia y rendición de cuentas a la población. Esta percepción se torna mucho más preocupante cuando se advierte que los procesos de reforma que se han intentado en los últimos años no han logrado los resultados anunciados o esperados. Ciertamente, los problemas que afectan al sistema de justicia son, sin duda, diversos, complejos y comprometen a distintas instituciones. Por esta razón, un proceso de reforma debe comenzar por identificar y fijar algunas bases que le permitan tener una orientación clara y definida.

A juicio de la Defensoría, son dos fundamentalmente los puntos de partida a tener en cuenta para emprender un proceso de reforma de la justicia en el sentido indicado. En primer lugar, se debe superar la enraizada cultura de resistencia al cambio, que explica en buena medida la suerte de los anteriores procesos de reforma y, por ende, la subsistencia de problemas históricos que afectan a la justicia. Prueba reciente de ello es que, habiendo transcurrido más de dos años de la presentación del *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, no se pueden exhibir al país cambios importantes o sustanciales. En segundo lugar, se requiere de un plan consensuado entre todas las entidades involucradas, principalmente el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios de Justicia, del Interior y Economía, el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho y la sociedad civil. En dicho plan se deben definir los problemas a superar, sus correspondientes estrategias, las metas u objetivos a alcanzar, los plazos que se requieren para ello y las responsabilidades institucionales que se deben asumir. Asimismo, se deben definir los mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas a la población, sobre los avances y problemas que se vayan presentando. En esa dirección se enmarca el Informe Defensorial N° 109 que, a partir de un conjunto de propuestas que consideramos básicas para emprender el proceso de reforma, tiene como finalidad última la generación de consensos sobre *qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán*.

Tercero.– La reforma del Poder Judicial en el marco de la reforma del sistema de justicia. Si bien se trata de reformar el sistema de justicia en general, no es menos cierto que el Poder Judicial constituye su pieza central, por lo que las propuestas que se presentan en el Informe N° 109 inciden fundamentalmente en esta institución aunque, sin duda, muchas de ellas resultan aplicables a las demás instituciones del sistema. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo no puede dejar de reconocer los importantes esfuerzos que cotidianamente realizan muchos magistrados y magistradas, a escala nacional, para cumplir de manera eficiente y proba con el ejercicio de su función jurisdiccional, comprometidos con el importante rol social que cumplen para la convivencia social pacífica y con la defensa del Estado constitucional.

Esto ha sido comprobado por la Defensoría del Pueblo, a propósito de la colaboración que está recibiendo de la Presidencia de la Corte Superior de Lima para la realización de dos investigaciones sobre puntuales problemáticas judiciales, así como en los talleres que realizan hoy en día las Cortes Superiores al interior del país con la finalidad de promover reformas concretas en dichas instancias, que no requieren esperar las reformas normativas ni las demás de alcance nacional que se requieren.

A todos ellos invoca la Defensoría del Pueblo a continuar animando este valioso esfuerzo, convocándolos, asimismo, a participar activamente en la discusión y

consecución de los consensos necesarios para llevar adelante la reforma de la justicia en nuestro país. A tales propósitos, la Defensoría del Pueblo presenta un conjunto de ámbitos problemáticos y propuestas al respecto que, a su juicio, requieren ser abordados de manera prioritaria en el proceso de reforma y que se desarrollan extensamente en el Informe Defensorial N° 109.

Cuarto.– Acceso a la Justicia. Gran parte de la población encuentra serias dificultades para acceder al sistema de justicia, principalmente por: (i) el significativo desconocimiento de sus derechos relacionados con el sistema de justicia y los mecanismos para reclamarlos; (ii) la escasa difusión e impacto en estos sectores de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como la negociación, la conciliación, la transacción extra judicial y el arbitraje; (iii) la existencia de problemas de precisión constitucional y de desarrollo legislativo sobre las competencias y alcances de la justicia comunal, en especial del rol que cumplen las rondas campesinas en este ámbito; (iv) las limitaciones de las competencias de los jueces de paz, que no se condicen con el rol social que dichos operadores cumplen en la solución de conflictos y pacificación social; (v) la deficiente cobertura territorial de los órganos de justicia.

Asimismo, (i) obstáculos relacionados con la existencia de trámites formalistas, complejos y arbitrarios, morosidad procesal, terminología incomprensible para los usuarios y ausencia de mecanismos de acceso a la información; (ii) inexistencia de un sistema que garantice suficientes operadores de justicia bilingües (jueces, fiscales, defensores de oficio, policías, personal auxiliar), así como intérpretes en aquellos lugares donde la lengua predominante no es el castellano; (iii) ausencia de rasgos legales en el cobro que efectúa el Poder Judicial por concepto de tasas judiciales; (iv) considerables falencias en el actual sistema de defensa de oficio que dificultan esta tarea.

Quinto.– Formación y capacitación de los operadores del servicio de justicia. Dos son principalmente los aspectos problemáticos a enfrentar en este ámbito. El primero se relaciona con la necesidad de una profunda revisión de la calidad de la enseñanza del Derecho, sobre todo del sistema de creación de los centros de formación, su control y supervisión. A tal efecto, es del caso contar con un sistema eficiente de acreditación de las escuelas de formación. El segundo aspecto atañe a la prioridad que debe tener en la capacitación de jueces, fiscales y del personal de apoyo la erradicación del excesivo formalismo y la mejora de la calidad de las decisiones judiciales y fiscales, así como la adecuada comprensión acerca de la función social y constitucional que debe cumplir el sistema de justicia.

Sexto.– Fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna. La Defensoría del Pueblo ha detectado deficiencias que no favorecen la garantía de la independencia de la función jurisdiccional. Así, la actual regulación del proceso de selección y nombramiento de magistrados adolece de: (i) elevados márgenes de discrecionalidad en momentos claves del procedimiento de selección y nombramiento, como son la entrevista personal y la votación para la selección final de los postulantes; (ii) la ausencia de criterios objetivos y transparentes para seleccionar a los magistrados suplentes y provisionales. A su turno, es de advertir que el proceso de ratificación de jueces y fiscales, diseñado en la Constitución, ha generado una serie de problemas por lo que proponemos su sustitución por un sistema permanente de evaluación del desempeño que valore todos los componentes del ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal.

Séptimo.– Órgano de gobierno y administración del Poder Judicial. Con relación a esta materia, las principales dificultades detectadas son: (i) problemas de eficiencia en la orientación y ejecución del gasto; (ii) duplicidad entre la Sala Plena de

la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en la conducción central del gobierno del Poder Judicial; (iii) decisiones de los órganos de gobierno que afectan la independencia interna, por ejemplo, al considerar como un demérito para los magistrados que las instancias superiores revoquen sus decisiones; (iv) alta discrecionalidad para la designación de magistrados suplentes y provisionales; (v) ausencia de mecanismos que permitan medir la efectividad de las resoluciones judiciales; (vi) insuficientes mecanismos para garantizar transparencia y objetividad en el reparto de expedientes, a efectos de impedir el direccionamiento de los mismos; (vii) insuficiente sistema de protección de la integridad física y la vida de magistrados que conocen procesos de alto riesgo debido a la peligrosidad de los involucrados.

Octavo.– La Corte Suprema. En este ámbito, preocupa a la Defensoría del Pueblo especialmente lo siguiente: (i) la insistencia en concebir a la Corte Suprema como una suerte de tercera instancia, lo cual genera que tenga una carga procesal de *más de 20,000 causas por año*, que le impide cumplir con su función de orientación de la jurisprudencia de todos los órganos judiciales; (ii) la significativa transitoriedad de las salas supremas (57%) y de provisionalidad de los magistrados (77%); (iii) la existencia de decisiones jurisprudenciales contradictorias entre salas de la Corte Suprema, lo cual merma la seguridad jurídica y la confianza en el sistema de justicia; (iv) la reiterada práctica de anular decisiones que han adquirido la calidad de cosa juzgada, lo cual ha originado la destitución de nueve vocales supremos. Así, es del caso recordar en este sentido los casos *Novotec*, *Becom* y *Roxi*.

Noveno.– Tutela jurisdiccional sin corrupción. La corrupción en el sistema de justicia es especialmente grave debido a que tiene la función de combatirla y sancionarla. Diversos diagnósticos y estudios sobre la problemática del sistema de justicia dan cuenta de que la corrupción constituye uno de los principales problemas a afrontar. En ese sentido, desde una perspectiva integral de comprensión del problema, identificamos los siguientes puntos críticos: (i) la necesidad de prevención y control de actos y mecanismos de corrupción cometidos por abogados; (ii) la implementación y perfeccionamiento de los mecanismos de prevención y control de los actos de corrupción de jueces, fiscales y personal auxiliar; (iii) la reversión de la notoria falta de eficacia del control interno; (iv) la corrección de la actual dispersión de la potestad disciplinaria; (v) la implementación de un perfil del magistrado y de servidor judicial que comprenda los aspectos éticos; (vi) el establecimiento de criterios objetivos y transparentes en la carrera judicial y fiscal; (vii) la sanción efectiva de las prácticas de micro corrupción.

Décimo.– Procesos sin dilaciones indebidas. La lentitud y congestión en el trámite de los procesos que afecta la provisión de justicia pronta demandan que se enfrenten los siguientes problemas: (i) la idea muy difundida de que la sola creación de nuevos órganos jurisdiccionales y la modificación de los plazos y procedimientos soluciona el problema de las dilaciones indebidas; (ii) la ausencia de una política destinada a revertir los formalismos e incorporar tecnologías de la información y comunicación en el trabajo jurisdiccional; (iii) la promoción de la implementación de órganos especializados en materias socialmente sensibles como las graves violaciones a los derechos humanos, criminalidad organizada o las que se discuten en los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento; (iv) la necesidad de promover la generación de información estadística en todos los niveles para la toma de decisiones de política institucional.

Undécimo.– Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial. A pesar de que el inciso 4) del artículo 139° de la Constitución establece la publicidad como regla para las actuaciones jurisdiccionales, la Defensoría del Pueblo advierte la existencia de una enraizada y difundida *cultura del secretismo*. Entre los principales

problemas destacan: (i) la interpretación extensiva o absoluta de la reserva de los procesos, invirtiendo la regla prevista en la Constitución; (ii) la ausencia de una regulación en el Ministerio Público y el Poder Judicial que permita la vigencia del derecho de acceso a la información pública contenida en expedientes. No es posible que se siga interpretando que todo lo que se actúa en estos ámbitos está excluido del conocimiento público.

Decimosegundo.– Protección del usuario del servicio de justicia. A la fecha, no se ha desarrollado sistema o mecanismo alguno para controlar la calidad de la atención al usuario del sistema de justicia, ni menos aún para que los justiciables puedan reclamar y obtener una rápida solución a problemas como la espera injustificada, los malos tratos, la deficiente información o la renuencia a brindarla, las inadecuadas condiciones de las instalaciones judiciales, entre otros aspectos relacionados con sus derechos como usuario del servicio de justicia.

Esta omisión se mantiene a pesar del compromiso asumido internacionalmente por el Poder Judicial para otorgar eficacia a la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano, suscrita en noviembre del año 2002, en la ciudad de Cancún, México, por Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica.

Decimotercero.– Reforma en las Cortes Superiores de Justicia. La Defensoría del Pueblo advierte que los actuales esfuerzos de reforma que se están desarrollando no están involucrando a todos los niveles de la judicatura. Así, por ejemplo, las Cortes Superiores pueden avanzar con reformas en sus correspondientes distritos, sin necesidad de esperar las reformas normativas, de alcance nacional, ni menos aún una mayor provisión presupuestal. En tal sentido, consideramos de especial importancia que se incorpore a las Cortes Superiores y a sus correspondientes órganos, a la discusión de problemas y propuestas sobre la reforma de la justicia, tal como a la fecha viene promoviendo la Defensoría del Pueblo.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.– APROBAR el Informe Defensorial N° 109 denominado Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán.

Artículo Segundo.– RECOMENDAR AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

1. La creación de un órgano de coordinación de alto nivel y de conformación interinstitucional que se encargue de: (i) promover la participación activa de las instituciones y operadores del sistema de justicia en el proceso de reforma y generar los consensos necesarios para tal propósito; (ii) diseñar y coordinar la ejecución de un plan estratégico de seguimiento de la reforma; (iii) evaluar el impacto de los cambios; (iv) proponer las acciones de corto, mediano y largo plazo; (v) brindar a la población información clara, precisa y completa sobre los logros y dificultades que se presenten y, (vi) elaborar un informe periódico de los avances y problemas de la reforma del sistema de justicia.
2. La modificación del inciso 2) del artículo 154° de la Constitución, con la finalidad de sustituir el cuestionado procedimiento de ratificaciones judiciales y fiscales, por otro que permita la evaluación integral del desempeño a través de un procedimiento objetivo y transparente.
3. La modificación del inciso 3) del artículo 154° de la Constitución a fin de que el Consejo Nacional de la Magistratura ejerza la potestad disciplinaria sobre todos los jueces y fiscales de la República, facultándolo a imponer, de manera motivada, sanciones que vayan desde el apercibimiento hasta la destitución. Esta medida

debe estar acompañada necesariamente del reforzamiento del Consejo Nacional de la Magistratura, para lo cual se requiere:

- a) La asignación de recursos económicos suficientes que le permitan adecuar su organización y su funcionamiento a la nueva función de control disciplinario de todos los jueces y fiscales.
 - b) La creación de una especialización operativa al interior del Consejo Nacional de la Magistratura para la investigación de los diversos actos, prácticas y mecanismos de corrupción.
 - c) La regulación adecuada para el ejercicio del control disciplinario, de modo que no constituya una presión indebida sobre la independencia judicial, garantizándose el derecho fundamental a un debido proceso, así como el principio de legalidad y de tipicidad entre las conductas lesivas y las sanciones por inconducta funcional.
4. La modificación del artículo 141° de la Constitución, para que la Corte Suprema tenga únicamente facultades de casación y de investigación de altos funcionarios, eliminando la posibilidad de que conozca procesos en instancia o en apelación. En tanto no se apruebe esta propuesta, se **RECOMIENDA** modificar el artículo 393° del Código Procesal Civil, que dispone la suspensión de la ejecución de la sentencia hasta que la Corte Suprema se pronuncie.
5. La inclusión de una norma en la Constitución que cree un Consejo de Gobierno, al interior del Poder Judicial, como la única y máxima instancia de gobierno, de conformación plural e integrada por:
- a) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, quien lo presidirá.
 - b) Un Juez de la Corte Suprema en actividad, elegido por sus pares.
 - c) Un Juez superior en actividad, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
 - d) Un Juez especializado en actividad, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
 - e) Un Juez de paz letrado, elegido por sus pares de los diferentes distritos judiciales del país.
 - f) Un abogado, elegido por los Colegios de Abogados del país creados de acuerdo a ley.
 - g) Un profesor principal elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Sólo participarán en la votación las Facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento; y
 - h) Un profesor principal elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Sólo participarán en la votación las Facultades que, a la fecha de la votación, tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.
6. La introducción en la futura Ley de Carrera Judicial de una regulación expresa, precisa y completa de los siguientes aspectos:
- a) La regulación de garantías de objetividad y transparencia en los procedimientos de elección del Presidente de la Corte Suprema y de los Presidentes de las Cortes Superiores de la República.

- b) La definición de requisitos, criterios y del procedimiento de selección de magistrados suplentes y de ascenso o promoción de magistrados provisionales, llamando la atención sobre la excepcionalidad de este último supuesto.
 - c) La creación de un procedimiento de evaluación del desempeño de magistrados y magistradas, a partir de la determinación de indicadores claros y transparentes sobre: (i) calidad de las resoluciones judiciales y de la gestión del proceso; (ii) eficiencia y rendimiento; (iii) organización del trabajo; (iv) publicaciones; (v) desarrollo profesional.
7. El fortalecimiento de las labores de la justicia comunal para lo cual es necesario modificar el artículo 149° de la Constitución, añadiendo el siguiente párrafo:

“Las autoridades de los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho comunal respectivo.

Las autoridades policiales, fiscales, judiciales y, en general, todas las autoridades estatales, respetarán tales decisiones siempre que observen los derechos constitucionales y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La Ley establecerá las formas de coordinación correspondientes entre la justicia comunal y la justicia ordinaria”.

8. La elaboración de una Ley de Coordinación que establezca las pautas generales de relación entre la jurisdicción comunal, indígena o campesina, y las autoridades policiales, fiscales, judiciales y penitenciarias estatales. Asimismo, **SE RECOMIENDA** que la Ley de Coordinación establezca:
- a) Las bases para la determinación de la competencia del sistema judicial nacional y de la jurisdicción comunal.
 - b) Los límites mínimos en materia de derechos humanos en relación a la jurisdicción comunal.
 - c) El valor de las actuaciones practicadas en la investigación comunal.
 - d) La firmeza de las decisiones emitidas por las autoridades comunales.
 - e) Los mecanismos obligatorios de cooperación entre autoridades de cada orden jurisdiccional.

En tal sentido, **SE RECOMIENDA** al Congreso de la República la observancia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, según el cual se debe consultar a las poblaciones interesadas, indígenas o campesinas, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente, como la Ley de Coordinación indicada.

9. La ampliación de la competencia de los jueces de paz en delitos contra el honor, como la injuria, la calumnia y la difamación, así como evaluar dicha ampliación a algunos supuestos de delitos contra el patrimonio como apropiación ilícita, receptación y estafa.

10. La revisión de la Ley N° 27019, Ley que crea el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio, especialmente para:
- a) Ampliar la cobertura y servicios que ofrecen los defensores de oficio.
 - b) Introducir mecanismos de supervisión de la calidad profesional y oportunidad de las intervenciones de los defensores de oficio.
 - c) Mejorar las condiciones remunerativas y de infraestructura en las que se desarrollan sus labores.
11. La derogación del tercer y cuarto párrafo del artículo 15° del Código Procesal Constitucional por ser lesivos del derecho a la igualdad ante la ley, al acceso a la justicia y la efectividad de las resoluciones cautelares. Esta norma establece un procedimiento diferenciado para medidas cautelares contra actos administrativos de los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales, que dificulta injustificadamente el acceso de las personas a una tutela cautelar.
12. La modificación de los artículos 10° y 171° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 17-93-JUS, de los artículos 138° y 139° del Código Procesal Civil y del primer párrafo del artículo 73° del Código de Procedimientos Penales, para hacerlos compatibles con el principio de publicidad de los procesos, reconocido en el inciso 4) del artículo 139° de la Constitución, así como con el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el inciso 5) del artículo 2° de la Carta y el derecho a formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, reconocido en el inciso 20) del artículo 139° de la propia Constitución. A tal efecto se debe tener en cuenta que:
- a) El acceso a la información contenida en los procesos judiciales (*publicidad externa*), por parte de terceros ajenos al proceso, es la regla general en todo proceso judicial. El legislador se encarga tan sólo del establecimiento de excepciones.
 - b) La limitación del acceso a la información contenida en expedientes judiciales, por parte de terceros, únicamente cuando estos ya fenecieron, no resulta una opción legislativa válida. Tampoco lo es la reserva de toda la etapa de instrucción en el caso de los procesos penales.
 - c) La limitación del acceso a la información sólo puede recaer sobre el contenido de la información y no sobre información formal o de trámite. Sin embargo, no puede recaer sobre la información que, de forma previa al proceso, haya sido pública, ya que la mera incorporación de una información pública al proceso no puede convertirla en reservada.
 - d) Los órganos jurisdiccionales deberán prever mecanismos que permitan el cumplimiento eficaz del acceso a la información de manera compatible con las necesidades de reserva, como por ejemplo, si se asegura que en la información que se entregue se excluya aquella que califica como reservada, como en el caso de resoluciones que contienen la identidad de menores de edad.

- e) La limitación se debe hacer mediante decisiones motivadas de los jueces y juezas, ya que se trata de la restricción de un derecho fundamental, así como de un principio que legitima el ejercicio de la función jurisdiccional.
- f) La decisión de limitar el acceso de terceros a la información contenida en los procesos judiciales (*publicidad externa*) corresponde al juez de la causa en cada caso concreto y a través de una resolución debidamente motivada. Esto sin perjuicio de que el legislador establezca limitaciones expresas de materias puntuales, como la no revelación de la identidad de los niños o menores procesados o de las víctimas de determinados delitos como violación de la libertad sexual.
- g) El acceso de las partes a la información contenida en los procesos judiciales (*publicidad interna*) sólo puede ser limitada en casos extremos donde, después de un riguroso análisis de las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, el juez o jueza considere que ello puede dificultar o entorpecer el éxito de la investigación o afectar derechos fundamentales de las partes. El recurso al secreto judicial debe estar motivado adecuadamente y sólo debe durar el tiempo estrictamente necesario para alcanzar el fin que se pretende.

Artículo Tercero.– AL PRESIDENTE DEL PODER JUDICIAL Y A LA SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA:

1. **EXHORTARLOS** a que, en el marco del actual proceso de reestructuración, se dé a conocer a la población, a través de la publicación de informes periódicos que se coloquen en la página web del Poder Judicial, los avances, retrocesos e impacto de las medidas que se vienen llevando a cabo. Asimismo, a que se incorpore en dicho proceso la participación activa de todos los jueces, juezas y funcionarios judiciales que laboran en las 29 Cortes Superiores de Justicia.
2. **EXHORTARLOS** a que cumplan con lo prescrito por la Tercera Disposición Final del Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237, que dispone la creación de órganos jurisdiccionales especializados para conocer procesos constitucionales de amparo, hábeas data, cumplimiento y popular.
3. **RECOMENDARLES** la implementación de un sistema que ordene y sistematice la jurisprudencia emitida por las Salas Supremas con el objetivo de identificar resoluciones contradictorias emitidas en casos similares y convocar a los Plenos Jurisdiccionales que sean necesarios para corregir dicha situación.
4. **RECOMENDARLES** la ratificación, por la Corte Suprema de Justicia, de la *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano*, suscrita en noviembre del año 2002, en la ciudad de Cancún, México, por el entonces Presidente de la Corte Suprema del Perú. En tal sentido, **SE LES RECOMIENDA** la creación, al interior del Poder Judicial, de Oficinas de Atención de Reclamos del Usuario Judicial con competencia para velar por una justicia transparente, comprensible, atenta, responsable con todas las personas y protectora de los más débiles.

Artículo Cuarto.– AL CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL:

A) Acceso a la Justicia

1. **EXHORTAR** a que, conforme a lo prescrito por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 28545, se emitan las disposiciones reglamentarias para llevar a cabo las elecciones de los Jueces de Paz.

2. **EXHORTAR** al fortalecimiento de la Justicia de Paz mediante: (i) la provisión oportuna y adecuada de logística, capacitación y defensa legal de los Jueces de Paz cuando son demandados o denunciados por el cumplimiento de sus funciones; (ii) la realización de un estudio que plantee alternativas para que el costo que implica la ejecución de los exhortos y otras diligencias no tenga que ser asumido por los Jueces de Paz, sin que ello implique la generación de una nueva barrera económica de acceso a la justicia.
3. **RECOMENDAR** la elaboración, ejecución y seguimiento de una política clara y sostenida de contratación de personal bilingüe y equipos de traductores a fin de garantizar el derecho al intérprete y el derecho de defensa previstos en el inciso 19) del artículo 2° e inciso 14) del artículo 139°, respectivamente, de la Constitución.
4. **EXHORTAR** a que mejore sustancialmente la concesión del beneficio de auxilio judicial, concretamente en:
 - a) La difusión amplia sobre la existencia de dicho beneficio, en lugares visibles y de uso público en cada Corte Superior.
 - b) La dotación a cada Corte Superior de Justicia de un equipo técnico especializado que evalúe la situación socioeconómica de la parte que solicita el beneficio de auxilio judicial.
 - c) La modificación de la Directiva N° 005-2004-CE-PJ, Directiva de Procedimientos para la concesión del beneficio de auxilio judicial, para dotar a los jueces y juezas de mayor libertad para valorar la situación socioeconómica del solicitante. De este modo, se propone la eliminación del requisito para la obtención de dicho beneficio, consistente en la presentación de copia fedateada de los recibos de luz, agua, teléfono y cable.
5. **EXHORTAR** a que se publiquen los estudios técnicos que justifican los cobros que se vienen realizando, a título de *aranceles judiciales*, para iniciar y tramitar procesos judiciales y medidas cautelares.

B) Formación y capacitación de los jueces, juezas y servidores judiciales

6. **RECOMENDAR**, en coordinación con la Presidencia y/o los Consejos Ejecutivos Distritales en cada Corte Superior de Justicia de la República:
 - a) La elaboración de una política destinada a flexibilizar la concesión de permisos para fines formativos y de capacitación. Asimismo, que permita el establecimiento de formas de colaboración con instituciones de educación superior y universitaria para emprender la creación y funcionamiento de Escuelas de Formación para funcionarios judiciales en aquellos distritos judiciales donde no existan.
 - b) La celebración de convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes a fin de que los magistrados de la República, especialmente aquellos que laboran en zonas rurales, internalicen y valoren el reconocimiento de la justicia comunal, los deberes de coordinación explicitados en el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas, así como el reconocimiento de la jurisdicción comunal del artículo 149° de la Constitución.

C) Fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna

7. **RECORDAR** que, en su condición de actual Órgano de Gobierno del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial está llamado a revisar y mejorar permanentemente los mecanismos destinados a proteger la vida e integridad física de todos los jueces y juezas de la República, fundamentalmente de aquellos y aquellas que conocen y tramitan casos de especial peligrosidad.
8. **EXHORTAR** a que, en coordinación con las Presidencias de Corte Superior y/o Consejos Ejecutivos Distritales, se refuerce la independencia judicial a través de las siguientes medidas:
 - a) La elaboración y publicación de un reglamento de selección y apartamiento del cargo de magistrados suplentes y magistrados provisionales, basado en criterios objetivos y transparentes, que permita verificar la presencia de condiciones de honestidad, capacidad profesional, independencia e imparcialidad para el ejercicio de la función jurisdiccional.
 - b) La elaboración y publicación de un reglamento de evaluación del desempeño de magistrados suplentes y provisionales que constituya una herramienta básica para prevenir, corregir, capacitar y estimular profesionalmente al magistrado.

D) Proceso sin dilaciones indebidas

9. **RECOMENDAR** la elaboración y difusión de un balance, a escala nacional, del impacto, los beneficios y los problemas referidos al funcionamiento de los Módulos Básicos de Justicia, los Juzgados de Paz Letrados en comisarías y los Módulos Corporativos. De esta manera se contará con mejores herramientas técnicas para diseñar políticas de corto, mediano y largo plazo sobre las labores de los referidos órganos jurisdiccionales.
10. **RECOMENDAR** la elaboración, ejecución, monitoreo y publicación de un plan integral de lucha contra las dilaciones indebidas, en coordinación con las Presidencias y/o Consejos Ejecutivos Distritales, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:
 - a) La identificación periódica de las causas de la dilación en los procesos judiciales, teniendo en cuenta lo indicado en el Capítulo Séptimo del Informe Defensorial N° 109.
 - b) La implementación, a la brevedad, de la notificación vía correo electrónico prevista hace trece años en el artículo 164° del Código Procesal Civil, así como la evaluación de otras medidas tecnológicas como la firma electrónica y la consulta del "expediente virtual".
 - c) La regulación del *amicus curiae* como sujeto procesal calificado y colaborador de la función jurisdiccional.

E) Transparencia y Rendición de Cuentas en el ámbito judicial

11. **RECOMENDAR** la constitución de un grupo de trabajo, integrado por expertos y magistrados, con el objetivo de diseñar un anteproyecto de reglamento de acceso

a la información contenida en expedientes judiciales, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las partes, sus abogados y representantes deben tener pleno acceso a la información contenida en los expedientes judiciales de las causas en las que se encuentran involucrados, salvo que, como en el caso de los procesos penales, el juez decida el secreto de determinada actuación, la cual debe ser una medida excepcional –ante situaciones que pongan en inminente riesgo la eficacia del proceso –, motivada y temporal.
- b) Los terceros ajenos a los procesos deben tener acceso a la información contenida en expedientes judiciales, como en el caso de resoluciones que establecen medidas cautelares de detención, sentencias, resoluciones que pongan fin a los procesos o que concedan recursos. Esta posibilidad se debe verificar en todas las etapas de los procesos, independientemente de la materia que en ellos se ventile, salvo que la publicidad ponga en riesgo la eficacia de los procesos –que el conocimiento de determinada información ponga en riesgo o frustre los fines del proceso – o los derechos de las partes; por ejemplo, el derecho al honor del procesado o de la víctima, o la identidad de los menores de edad. La decisión de impedir el acceso a la información debe ser adoptada en cada caso por el juez, mediante decisiones motivadas.

Artículo Quinto.– A LAS PRESIDENCIAS DE LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA:

1. **EXHORTARLES** a que, con el concurso de todos los jueces, juezas y servidores judiciales, se identifiquen propuestas de reforma en sus distritos judiciales de manera complementaria a las reformas que dependen de las instancias nacionales. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo propone acciones en las siguientes áreas:

A) Acceso a la justicia

- a) Difundir y orientar al usuario del servicio de justicia en el uso del beneficio de auxilio judicial.
- b) Difundir y orientar a la población sobre los procedimientos y servicios que ofrece cada Corte Superior.
- c) Celebrar convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes conforme a lo señalado en el literal b) de la Recomendación N° 6 del Artículo Cuarto de la presente resolución.
- d) Realizar y publicitar balances periódicos sobre el impacto, los beneficios y los problemas referidos al funcionamiento de los Módulos Básicos de Justicia, Juzgados de Paz Letrados en comisarías y Módulos Corporativos, en aquellos distritos judiciales donde funcionen, de acuerdo a la Recomendación N° 9 del Artículo Cuarto de la presente resolución.

B) Formación y capacitación de jueces, juezas y servidores judiciales

- a) Identificar experiencias de Jueces de Paz exitosos a fin de incluirlas en un plan distrital de formación permanente para el ámbito de la Justicia de Paz.
- b) Formular iniciativas para crear Escuelas de Formación y Capacitación de funcionarios judiciales en aquellos distritos judiciales que aún no cuenten con

dichos centros de enseñanza, conforme al literal a) de la Recomendación N° 6 del Artículo Cuarto.

- c) Celebrar convenios de cooperación, en aquellos distritos judiciales en donde ya existan Escuelas de Formación, con universidades y/o entidades de educación superior con la finalidad de elaborar contenidos y acciones, con el apoyo de especialistas, para:
- Mejorar la capacidad de análisis crítico de documentos jurídicos, de argumentación y redacción de resoluciones judiciales por parte de jueces, juezas y personal de apoyo.
 - Identificar y superar prácticas formalistas.
 - Revertir el razonamiento positivista de la norma, en desmedro de la Constitución y de Tratados sobre Derechos Humanos; revalorando la importancia y función que cumplen las resoluciones judiciales como canal de comunicación con la ciudadanía.

C) Fortalecimiento de la independencia judicial externa e interna

- a) Elaborar y publicar un procedimiento de selección y apartamiento de magistrados suplentes y provisionales.
- b) Elaborar y publicar un reglamento de evaluación del desempeño que se constituya como una herramienta básica para prevenir, corregir, capacitar y estimular profesionalmente al magistrado suplente y provisional.

D) Lucha contra la corrupción

- a) Publicar el sentido del fallo inmediatamente, una vez resuelto el caso, en la línea de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia.
- b) Difundir a través de la página Web del Poder Judicial el contenido de las resoluciones de las oficinas de control distrital que imponen medidas disciplinarias.
- c) Evitar que el mecanismo de rotación de personal se utilice para evitar la sanción efectiva por la comisión de actos de corrupción de servidores judiciales.

E) Lucha contra las dilaciones indebidas en los procesos

- a) Elaborar, ejecutar, monitorear y difundir un plan distrital de lucha contra las dilaciones indebidas en los procesos judiciales, conforme a las recomendaciones realizadas en este punto en la Recomendación N° 10 del Artículo Cuarto.

F) Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial

- a) Publicar en la página Web del Poder Judicial el perfil y trayectoria profesional de todos los jueces y juezas que laboran en cada Corte Superior.
- b) Identificar y consignar en los autos y sentencias el nombre del vocal ponente.

- c) Publicar en la página Web todas las resoluciones judiciales, especialmente las sentencias y autos que concluyan el proceso o que concedan medidas cautelares.
- d) Publicar el procedimiento, los criterios y los resultados de la selección y nombramiento de magistrados suplentes y promoción de provisionales.

G) Los derechos del usuario judicial

- a) Crear y poner en funcionamiento una Oficina de Atención de Reclamos del Usuario Judicial, conforme a la Recomendación N° 4 del Artículo Tercero de la presente resolución.

Artículo Sexto.– A LA FISCAL DE LA NACIÓN:

1. **RECOMENDAR** que se recuerde a todos los fiscales, en todo el territorio nacional, en especial a los que operan en zonas rurales, los deberes de coordinación regulados en el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas, así como el reconocimiento de la jurisdicción comunal del artículo 149° de la Constitución. Asimismo, **RECOMENDAR** la realización de actividades de capacitación y celebración de convenios de cooperación con las autoridades comunales correspondientes, a efectos de que se internalice el reconocimiento de la justicia comunal entre todos los fiscales de la República, así como los deberes de coordinación y el reconocimiento de la jurisdicción comunal.

Artículo Séptimo.– AL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA:

1. **RECOMENDAR** que se perfeccione el procedimiento de selección y nombramiento de magistrados, para lo cual es preciso:
 - a) Reducir al máximo los márgenes de discrecionalidad en la entrevista personal y en la votación final. Con relación a este último aspecto, **RECOMENDAR** que se revise la aplicación del inciso 1) del artículo 154° de la Constitución, pues su aplicación literal puede impedir que un postulante con mejor posición en el cuadro de méritos sea nombrado si no alcanza la votación calificada prevista en dicha norma.
2. **RECOMENDAR**, en la línea de la recomendación para sustituir el procedimiento de ratificaciones judiciales y fiscales, que se establezca un procedimiento de evaluación integral del desempeño. Esta medida requiere:
 - e) Elaborar parámetros objetivos y transparentes para determinar lo que se considera un desempeño eficiente o idóneo para el perfil predeterminado.
 - f) Difundir ampliamente entre los jueces y fiscales los indicadores de desempeño y la forma en que se realizarán las evaluaciones.
 - g) Evaluar periódicamente el desempeño de los jueces y fiscales.
3. **RECOMENDAR** que se incluya como criterio específico de selección de jueces y fiscales el conocimiento de las lenguas quechua, aymara, amazónicas u otras lenguas aborígenes, en aquellos lugares donde se utilizan dichas lenguas. En el caso que los magistrados no cuenten con dichos conocimientos **SE RECOMIENDA** establecer la capacitación en dichas lenguas como criterio de evaluación del desempeño.

Artículo Octavo. – A LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA:

- a. **RECOMENDAR** el diseño de cursos de capacitación orientados a otorgar la especialidad en aquellos problemas críticos de la relación de la justicia con la realidad. Concretamente, nos referimos a:
 - a) El impacto de las resoluciones judiciales en la problemática de la seguridad ciudadana y en el Gobierno municipal.
 - b) Las técnicas para tramitar, probar y juzgar la criminalidad organizada y los delitos de lesa humanidad.
 - c) La efectividad de las resoluciones judiciales en el marco del presupuesto público.

Artículo Noveno.– AL MINISTERIO DE JUSTICIA:

1. **RECOMENDAR** la implementación de una política de difusión y orientación legal dirigida a la población, en coordinación con la radio y televisión estatales con la finalidad de:
 - a) Educar a la población sobre sus derechos, especialmente aquellos relacionados con el sistema de justicia.
 - b) Expandir el conocimiento y utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
2. **RECOMENDAR** la organización de programas de capacitación y certificación de árbitros en el ámbito nacional.
3. **RECOMENDAR** la elaboración de un balance a escala nacional, del impacto, los beneficios y los problemas referidos a la conciliación pre-judicial obligatoria, vigente en nuestro país desde hace casi siete años.
4. **RECOMENDAR** la ampliación de la cobertura geográfica, en el ámbito nacional, de los Centros de Asesoría Legal Gratuita (ALEGRA) y, asimismo, la extensión de los servicios de orientación y de auxilio legal a materias de carácter laboral, previsional, civil, entre otras, de acuerdo a las necesidades de las zonas.
5. **RECOMENDAR** la difusión de los principales textos normativos que rigen la vida en sociedad en zonas geográficas donde se habla una lengua distinta al castellano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Constitución y a lo previsto en la Ley Orgánica del Sector Justicia, Decreto Ley N° 25993 y su Reglamento, Resolución Ministerial N° 146–2000-JUS.
6. **RECOMENDAR** la elaboración de un programa de reclutamiento y capacitación de alumnos de Derecho de último año para apoyar las labores de los defensores y defensoras de oficio, mediante la colaboración de las Facultades de Derecho del país y la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados de la República.

Artículo Décimo. – A LA JUNTA DE DECANOS DE LOS COLEGIOS DE ABOGADOS DE LA REPÚBLICA:

1. **RECORDAR** que, conforme al llamado de atención realizado por el Tribunal Constitucional en los Expedientes N° 4237–2004–AA/TC y 8094–2005–PA/TC, se debe fortalecer el control disciplinario de sus agremiados en los procesos judiciales. En tal sentido, **EXHORTAR** a que se desarrollen mecanismos específicos de coordinación para:
 - a) Elaborar un sistema de información que permita a cualquier Colegio de Abogados de la República conocer las sanciones por inconducta disciplinaria impuestas a los abogados en cualquier distrito judicial.
 - b) Elaborar un registro público actualizado de los agremiados sancionados por inconducta disciplinaria.

Artículo Undécimo.– A LA ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES:

1. **EXHORTAR** a que se someta a la discusión pública el informe sobre la realidad universitaria y sobre los criterios generales de política universitaria, prestando especial atención a la calidad de la enseñanza en las Facultades de Derecho del país, conforme lo establece el artículo 92° de la Ley N° 23733, Ley Universitaria.

Artículo Decimosegundo. – REMITIR el Informe Defensorial N° 109 al Congreso de la República, al Presidente de la Corte Suprema, al Tribunal Constitucional, al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, al Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y a las jefaturas de las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura (ODICMA), a las presidencias de las Cortes Superiores de Justicia, a la Fiscal de la Nación, al Consejo Nacional de la Magistratura, a la Academia de la Magistratura, al Ministerio de Justicia, a la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados de la República y a la Asamblea Nacional de Rectores.

Artículo Decimotercero.– ENCARGAR el seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 109 a la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, en coordinación con las Oficinas Defensoriales distribuidas en el territorio nacional en lo que corresponda.

Artículo Decimocuarto.– CONSIGNAR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

ANEXO II

Resoluciones Administrativas que establecen las zonas del país que actualmente se encuentran exoneradas del pago de tasas judiciales

RESOLUCION ADMINISTRATIVA N° 1067-CME-PJ

() De conformidad con la Quinta Disposición Complementaria y Final de la Resolución Administrativa N° 002-2001-CT-PJ publicada el 05-01-2001, se mantiene la vigencia de los beneficios de la Exoneración del Pago de Aranceles Judiciales para las personas naturales que se encuentren en zonas geográficas de extrema pobreza.*

() De conformidad con el Artículo Primero de la Resolución Administrativa N° 004-2005-CE-PJ, publicada el 13 Enero 2005, se determina que la exoneración a que se refiere el Artículo 24, literal e), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se aplicará en beneficio de las personas naturales domiciliadas en los distritos geográficos señalados en la presente Resolución Administrativa.*

(*) De conformidad con la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Resolución Administrativa N° 035-2006-CE-PJ, publicada el 19 abril 2006, se mantiene en vigencia los beneficios de la Exoneración del Pago de Aranceles Judiciales para las personas naturales que se encuentren en zonas geográficas de extrema pobreza comprendidas en la presente Resolución.

Lima, 29 de diciembre de 1999

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 26546 se crea la Comisión Ejecutiva que asume las funciones de gobierno y gestión del Poder judicial, las mismas que mediante Leyes N°s. 26623, 26695 y 27009 se prorrogan hasta el 31 de diciembre del año 2000.

Que, de conformidad con el Artículo 2 inciso 2) de la Constitución Política del Estado, toda persona tiene el derecho fundamental de igualdad ante la ley y, por tanto, de no ser discriminada por su condición económica; así mismo, según el Artículo 139 inciso 16) de dicha norma fundamental, el principio de gratuidad de la Administración de Justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos económicos, es uno de los pilares de la función jurisdiccional del Estado;

Que, de acuerdo al Artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Administración de Justicia es gratuita para las personas de escasos recursos económicos, y para todos los casos expresamente previstos por ley, encontrándose específicamente exonerados del pago de tasas judiciales, de acuerdo con el literal e) del mismo artículo, los litigantes en las zonas geográficas de la República, en las que por efectos de las dificultades administrativas se justifique una exoneración generalizadas;

Que, es política de la Comisión Ejecutiva, el impulsar acciones que acerquen la Administración de Justicia a los más necesitados; por ello, la descentralización del acceso a la Justicia es fundamental para el proceso de Reforma y Modernización del Poder Judicial;

Que, de acuerdo al Artículo 1, literal a), de la Ley N° 26846, uno de los principios que sustentan el pago de Tasas Judiciales, es el de la equidad, por la que se exonera del pago de tasas a las personas de escasos recursos económicos;

Que, las condiciones geográficas y económicas de algunos distritos políticos del país, generan una serie de dificultades administrativas que obstaculizan el acceso a la Justicia de las personas naturales que buscan tutela jurisdiccional, hecho que contraría uno de los principios básicos del proceso de Modernización y Reforma del Poder Judicial, cual es el Mejoramiento del Acceso a la Justicia;

Que, de acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria de la misma Ley N° 26846, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial determinará mediante Resolución Administrativa las zonas geográficas en que será de aplicación la exoneración a que refiere el Artículo 24, literal e), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Que, los beneficios de la exoneración del pago de tasas judiciales son, en lo fundamental, de carácter social, ya que se estará liberando a las personas naturales, que se encuentran en situación económica de extrema pobreza y que buscan tutela jurídica ante el Poder Judicial, de asumir costos para el ejercicio de su derecho;

En uso de las facultades conferidas por las Leyes N°s. 26546, 26623, 26695 y 27009, las Resoluciones Administrativas N°s. 018-CME-PJ y 032-CME-PJ, y estando a lo acordado en sesión de la fecha;

SE RESUELVE:

Primero.- Determinar que la exoneración a que refiere el Artículo 24, literal e), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se aplicará en beneficio de las personas naturales domiciliadas en los distritos políticos que se indican a continuación:

DISTRITO JUDICIAL DE APURIMAC

Distrito	Provincia	Departamento
Huanipaca	Abancay	Apurímac
Huayana	Andahuaylas	Apurímac
Pampachiri	Andahuaylas	Apurímac
Pomacocha	Andahuaylas	Apurímac
San Miguel de Chaccrampa	Andahuaylas	Apurímac
Tumay Huaraca	Andahuaylas	Apurímac
Juan Espinoza Medrano	Antabamba	Apurímac
Oropeza	Antabamba	Apurímac
Sabaino	Antabamba	Apurímac
Huaccana	Chincheros	Apurímac
Ocobamba	Chincheros	Apurímac
Curpahuasi	Grau	Apurímac
Huaylati	Grau	Apurímac
Progreso	Grau	Apurímac
Virundo	Grau	Apurímac

DISTRITO JUDICIAL DE AREQUIPA

Distrito	Provincia	Departamento
Chachas	Castilla	Arequipa
Chilcaymarca	Castilla	Arequipa
Alca	La Unión	Arequipa
Charcana	La Unión	Arequipa
Huaynacotas	La Unión	Arequipa
Puyca	La Unión	Arequipa
Coronel Castañeda	Parinacochas	Ayacucho
Upahuacho	Parinacochas	Ayacucho

DISTRITO JUDICIAL DE AYACUCHO

Distrito	Provincia	Departamento
María Parado de Bellido	Cangallo	Ayacucho
Chiara	Huamanga	Ayacucho
Vinchos	Huamanga	Ayacucho
Ayahuanco	Huanta	Ayacucho
Santillana	Huanta	Ayacucho
Anco	La Mar	Ayacucho
Chungui	La Mar	Ayacucho
Huamanquiya	Víctor Fajardo	Ayacucho
Sarhua	Víctor Fajardo	Ayacucho
Vischongo	Vilcas Huamán	Ayacucho
Anco	Churcampa	Huancavelica

DISTRITO JUDICIAL DE CUSCO-MADRE DE DIOS

Distrito	Provincia	Departamento
Chinchaypujio	Anta	Cusco
Lares	Calca	Cusco
Checca	Canas	Cusco
Kunturkanki	Canas	Cusco
Quehue	Canas	Cusco
Ccorca	Cusco	Cusco
Copacmarca	Chumvivilcas	Cusco
Colquemarca	Chumvivilcas	Cusco
Chamaca	Chumbivilcas	Cusco
Livitaca	Chumbivilcas	Cusco
Llusco	Chumbivilcas	Cusco
Quiñota	Chumbivilcas	Cusco
Santo Tomás	Chumbivilcas	Cusco
Velille	Chumbivilcas	Cusco
Corporaque	Espinar	Cusco
Occoruro	Espinar	Cusco
Pichinua	Espinar	Cusco
Suyckutambo	Espinar	Cusco
Ccapi	Panuro	Cusco
Omacha	Paruro	Cusco

Coquepata	Paucartambo	Cusco
Challabamba	Paucartambo	Cusco
Huancarani	Paucartambo	Cusco
Ccarhuayo	Quispicanchis	Cusco
Ocongate	Quispicanchis	Cusco
Haqira	Cotabambas	Apurímac
Mara	Cotabambas	Apurímac
Tambobamba	Cotabambas	Apurímac

DISTRITO JUDICIAL DE HUANCVELICA

Distrito	Provincia	Departamento
Acobambilla	Huancavelica	Huancavelica
Manta	Huancavelica	Huancavelica
Acoria	Huancavelica	Huancavelica
Yauli	Huancavelica	Huancavelica
Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica
Lircay	Angaraes	Huancavelica
Congalla	Angaraes	Huancavelica

DISTRITO JUDICIAL DE HUANUCO - PASCO

Distrito	Provincia	Departamento
Colpas	Ambo	Huánuco
San Francisco	Ambo	Huánuco
Aparicio Pomares	Yarowilca	Huánuco
Chavinillo	Yarowilca	Huánuco
Obas	Yarowilca	Huánuco
Pampamarca	Yarowilca	Huánuco
Jesús	Lauricocha	Huánuco
Rondos	Lauricocha	Huánuco
San Francisco de Asís	Lauricocha	Huánuco
Chuquis	Dos de Mayo	Huánuco
Marías	Dos de Mayo	Huánuco
Pachas	Dos de Mayo	Huánuco
Sillapata	Dos de Mayo	Huánuco
Yanas	Dos de Mayo	Huánuco
Pinra	Huacaybamba	Huánuco
Jacas Grande	Huamalíes	Huánuco
Miraflores	Huamalíes	Huánuco
Puños	Huamalíes	Huánuco
San Pedro de Chaulán	Huánuco	Huánuco

DISTRITO JUDICIAL DE PUNO

Distrito	Provincia	Departamento
Achay	Azángaro	Puno
Caminaca	Azángaro	Puno
San José	Azángaro	Puno
San Juan Salinas	Azángaro	Puno
Corani	Carabaya	Puno
Ituata	Carabaya	Puno
Usiyacos	Carabaya	Puno
Huacullani	Chuquito	Puno
Lelluyo	Chuquito	Puno
Inchupalla	Chuquito	Puno
Rosaspata	Huancané	Puno
Paratia	Lampa	Puno
Cupi	Melgar	Puno
Orurillo	Melgar	Puno
Huayrapata	Moho	Puno
San Antonio	Puno	Puno
Tiquillaca	Puno	Puno
Pedro Vilca Apaza	San Antonio de Putina	Puno
Sina	San Antonio de Putina	Puno
Quiaca	Sandia	Puno

DISTRITO JUDICIAL DEL CUSCO

Distrito	Provincia	Departamento
Acomayo	Acomayo	Cusco
Acopia	Acomayo	Cusco
Acos	Acomayo	Cusco
Mosoc Llacta	Acomayo	Cusco
Pomacanchi	Acomayo	Cusco
Rondocan	Acomayo	Cusco
Sangará	Acomayo	Cusco
Accha	Paruro	Cusco
Pilpinto	Paruro	Cusco"

(*) Relación adicionado por el Artículo Primero de la Resolución Administrativa N° 051-2002-CE-PJ, publicada el 08-05-2002.

(**) De conformidad con el Artículo Primero de la Resolución Administrativa N° 132-2003-CE-PJ, publicada el 12-11-2003, se amplía la exoneración del pago de tasas judiciales a que se refiere el artículo 24, literal e), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en beneficio de las personas naturales de extrema pobreza domiciliadas en los siguientes distritos políticos, del Distrito Judicial de Huancavelica:

DISTRITO JUDICIAL DE HUANCVELICA

Distrito	Provincia	Departamento
Ascención	Huancavelica	Huancavelica
Conayca	Huancavelica	Huancavelica
Cuenca	Huancavelica	Huancavelica
Huachocolpa	Huancavelica	Huancavelica
Huayllahuara	Huancavelica	Huancavelica
Izcuchaca	Huancavelica	Huancavelica
Laria	Huancavelica	Huancavelica
Mariscal Cáceres	Huancavelica	Huancavelica
Moya	Huancavelica	Huancavelica
Nuevo Occoro	Huancavelica	Huancavelica
Palca	Huancavelica	Huancavelica
Pilchaca	Huancavelica	Huancavelica
Vilca	Huancavelica	Huancavelica
Anchonga	Angaraes	Huancavelica
Callanmarca	Angaraes	Huancavelica
Cochaccasa	Angaraes	Huancavelica
Chincho	Angaraes	Huancavelica
Huanca Huanca	Angaraes	Huancavelica
Huayllay Grande	Angaraes	Huancavelica
Santo Tomás de Pata	Angaraes	Huancavelica
Secclla	Angaraes	Huancavelica

Segundo.- Transcribir la presente Resolución a las Presidencias de las Cortes Superiores de Justicia de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco-Madre de Dios, Huancavelica, Huánuco - Pasco y Puno y a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

Tercero.- La presente Resolución Administrativa entrará en vigencia a partir de la apertura del año judicial del 2000.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

VICTOR RAUL CASTILLO CASTILLO

LUIS EDMUNDO SERPA SEGURA

JORGE BUENDIA GUTIERREZ

DAVID PEZUA VIVANCO

ANEXO III

Resolución Administrativa que aprueba la Directiva sobre el procedimiento para acceder al beneficio del auxilio judicial

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 182-2004-CE-PJ

Lima, 6 de octubre de 2004

VISTO:

El Oficio N0 208-2004-GG-PJ cursado por el Gerente General del Poder Judicial, elevando a este Órgano de Gobierno el proyecto de Directiva sobre 'Procedimientos para la Concesión del Beneficio de Auxilio Judicial', para su aprobación; y,

CONSIDERANDO:

Que, uno de los principios de la función jurisdiccional es el de la gratuidad de la administración de justicia para las personas de escasos recursos y, en los casos expresamente previstos por ley;

Que, por Ley N5 26846 se sustituyeron los artículos '179', 180*, 181*, '182', 183J. 187- del Código Procesal Civil, los mismos que están relacionados a la concesión y trámite del beneficio de auxilio judicial;

Que, el artículo 179 del Código acollado señala: "Se concederá auxilio judicial a las personas naturales que para cubrir o garantizar los gastos del proceso, pongan en peligro su subsistencia y la de quienes de ellas dependan";

Que, asimismo, el artículo 180 del citado cuerpo normativo, dispone que para dicho efecto se necesita la presentación de una solicitud requiriendo la concesión del beneficio de auxilio judicial, mediante los formatos aprobados por el órgano de Gobierno y Gestión del Poder Judicial;

Que, en tal sentido, con la finalidad de dar cumplimiento a las mencionadas disposiciones legales, resulta necesario aprobar el proyecto de Directiva y el Formato de Solicitud de Auxilio Judicial que se presentan, estableciéndose los procedimientos que hagan posible su utilización; El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en uso de sus atribuciones, en sesión ordinaria de la fecha, de conformidad con el informe del señor Consejero Luis Alberto Mena Núñez, por unanimidad;

RESUELVE:

Artículo Primero.- Aprobar la Directiva N- 006-2004-CE-PJ "Procedimientos para la Concesión del Beneficio de Auxilio Judicial", y el "Formato de Solicitud de Auxilio Judicial", que en anexo forman parte integrante de la presente resolución.

Artículo Segundo.- Transcribir la presente resolución a la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, Presidencias de las Cortes Superiores de Justicia de la República, Oficinas Distritales de Control de la Magistratura y Gerencia General del Poder Judicial, para su conocimiento y fines pertinentes.

Regístrese, publíquese, comuníquese y cúmplase.

SS.

HUGO SIVINA HURTADO

WÁLTER VÁSQUEZ VEJARANO

ANDRÉS ECHEVARRÍA ADRIANZÉN

JOSÉ DONAIRES CUBA

EDGARDO AMEZ HERRERA

LUIS ALBERTO MENA NÚÑEZ

DIRECTIVA N° 006-2004-CE-PJ

DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTOS
PARA LA CONCESIÓN DEL BENEFICIO
DE AUXILIO JUDICIAL

I. OBJETIVO

Regular la tramitación y concesión del beneficio de Auxilio Judicial, así como implementar sus mecanismos de control.

II. FINALIDAD

Contar con un documento técnico de gestión que viabilice la utilización del Formato a emplearse para solicitar la concesión de Auxilio Judicial.

III. ALCANCE

La presente Directiva es de obligatorio cumplimiento por los Órganos Jurisdiccionales y Administrativos del Poder Judicial.

IV. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú (Principio de Gratuidad de la Administración de Justicia, Artículo 139° - inciso 169°);
2. Ley N° 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General, Artículo N° 42° - Inciso 42.1);
3. Decreto Supremo N° 017-93-JUS (Aprueba el T.U.O. de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Artículo 24°);
4. Decreto Legislativo N° 768. (Aprueba el T.U.O. del Código Procesal Civil - Sección Tercera, Título VII, Artículos 179° al 187°; modificados por Ley N° 25846).

V. VIGENCIA

A partir del día siguiente de la publicación de la Resolución Administrativa que aprueba la presente Directiva en el Diario Oficial El Peruano.

VI. NORMAS GENERALES

1. La Gerencia General, en su condición de Órgano Ejecutivo, Técnico y Administrativo, propone al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial las normas y disposiciones tendientes a organizar y uniformizar los Servicios Judiciales en el ámbito nacional.

2. El acceso al servicio de justicia es gratuito para las personas de escasos recursos económicos, sin perjuicio del pago de costos, costas y multas establecidas por Ley y disposiciones administrativas del Poder Judicial.

3. El Auxilio Judicial es el beneficio concedido por la Dependencia Judicial correspondiente a las personas naturales que para cubrir o garantizar los gastos del proceso, pongan en peligro su subsistencia y la de quienes de ellas dependen.

4. Entiéndase por Dependencia Judicial a los órganos jurisdiccionales competentes por razón de territorio, materia, grado o cuantía, para conocer los procesos para los cuales se está requiriendo el beneficio de Auxilio Judicial.

5. El auxiliado está exonerado de todos los gastos del proceso, entendiéndose como tales los montos que el Poder Judicial deja de percibir por la concesión de dicho beneficio, es decir, los correspondientes a cédulas de notificación y aranceles judiciales.

6. El beneficio de Auxilio Judicial puede solicitarse antes o durante la tramitación del proceso, debiendo peticionarse en el primer caso, ante la Mesa de Partes del órgano correspondiente y, en el segundo caso, ante el órgano jurisdiccional que está conociendo la causa, para ello presentará la solicitud respectiva, empleando el formato de Solicitud de Auxilio Judicial, que como anexo 01 forma parte integrante de la presente Directiva.

7. Entiéndase como constancia de aprobación de la solicitud de Auxilio Judicial a la copia certificada de la resolución expedida por la Dependencia Judicial correspondiente, aprobando el petitorio efectuado por el auxiliado.

VII. NORMAS ESPECÍFICAS

1. Las personas naturales que se encuentren comprendidas dentro de los presupuestos del artículo 1795 del Código Procesal Civil, pueden solicitar la concesión del beneficio de Auxilio Judicial ante la Dependencia Judicial correspondiente mediante el llenado de la solicitud (anexo 01), debiendo adjuntar al mismo los medios probatorios que acrediten su imposibilidad económica para afrontar los gastos del proceso y que se especifican en el referido documento.

2. De cumplirse estrictamente con lo dispuesto en el párrafo precedente, el Órgano Jurisdiccional, expedirá resolución concediendo el beneficio peticionado, la que será notificada al recurrente y a la Oficina de Administración Distrital de la respectiva Sede Judicial, adjuntando copias de los actuados pertinentes.

3. La Oficina de Administración Distrital mensualmente realizará un control posterior y aleatorio de las solicitudes de Auxilio Judicial concedidas en su respectiva Sede Judicial, a fin de comprobar la veracidad y vigencia de la información declarada por el solicitante.

4. Si como resultado de estas acciones se detectara la existencia de información que no corresponda a la realidad, en todo o en parte, ¡a Administración comunicará este hecho al Magistrado que conoció la solicitud.

5. Ante el informe de la Oficina de Administración Distrital, el Magistrado, de ser el caso, declarará automáticamente finalizado el auxilio concedido y condenará a quien lo obtuvo indebidamente al pago de una multa equivalente al triple de los Aranceles y Cédulas de Notificación dejadas de pagar, sin perjuicio de remitir lo actuado al Ministerio Público a efectos de iniciar las acciones penales a que hubiere lugar.

Asimismo el Órgano Jurisdiccional correspondiente dará por finalizado el Auxilio Judicial, cuando el justificable informe sobre la modificación de la circunstancias que motivaron la concesión.

ANEXO I

FORMATO DE SOLICITUD DE AUXILIO JUDICIAL

Yo.....identificado con Documento de (apellidos y nombres)

Identidad N°.....de.....años de edad, con domicilio en.....,
estado civil.....solicito mediante el presente
(grado de instrucción)

documento de Declaración Jurada, se me conceda la exoneración de la presentación de Aranceles Judiciales y Cédulas de Notificación Valorada, en el proceso que.....en el Poder Judicial.

(Voy a iniciar o he iniciado señalar número de Expediente de ser el caso)

El que suscribe este documento, garantiza la validez de la información contenida en el mismo.

Comprometiéndome a brindar las facilidades necesarias y presentar la documentación adicional requerida, en caso de ser visitado en mi domicilio por Verificadores Autorizados del Poder Judicial, con o sin previo aviso.

Para acreditar lo solicitado, cumplo con adjuntar los documentos en copia fedateada siguientes:

01. Documento de identidad del solicitante.
02. Recibo de luz, agua, teléfono y cable (correspondiente al mes de la presente solicitud).
03. Recibo actual del pago de autovaluo (en caso contar con casa propia).
04. Recibo del pago de alquiler (de ser el caso).
05. Documentos que sustentan el vínculo familiar, (en caso de poner en riesgo la subsistencia de los que dependen del solicitante).
06. Boleta de Pago o Recibo de Honorarios
07. Otro documento que acredite que los gastos del proceso ponga en peligro su
08. subsistencia.

En caso de encontrarse información que no se ajuste a la verdad, el suscrito pagará la sanción

pecuniaria equivalente a tres veces el valor de los Aranceles Judiciales y Cédulas de

Notificación Valoradas que se dejaron de pagar por la referida exoneración.

.....
.....

Firma
Nombre completo
Documento de Identidad

Huella Digital

ANEXO IV

Oficio DP–2005–217 de fecha 8 de junio del 2005 y Oficio DP–2005–508 de fecha 15 de noviembre del 2005, mediante los cuales la Defensoría del Pueblo solicita que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial informe sobre el sustento técnico de las tasas judiciales



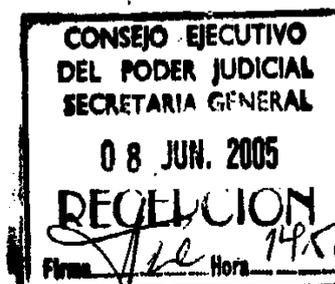
C A R G O

Defensoría del Pueblo

DP-2005-217

Lima, 8 JUN. 2005

Señor Doctor
WALTER VÁSQUEZ VEJARANO
Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial
Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Presente.



De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted en relación a la investigación que viene realizando la Defensoría del Pueblo para fortalecer el ejercicio pleno y universal del derecho de acceso a la justicia en nuestro país.

Como es de su conocimiento, el artículo 162° de la Constitución y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, disponen que corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la población.

En ese sentido, el costo que tiene que asumir un ciudadano para hacer valer sus derechos frente a un juez independiente e imparcial podría significar un obstáculo para asegurar la plena vigencia del derecho fundamental de acceso a la justicia, reconocido por el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución, y representa, por tanto, un tema de especial interés y atención para la Defensoría del Pueblo.

Por ello, a fin de que nuestra institución pueda formarse una adecuada comprensión sobre el costo de la justicia en nuestro país y, en ejercicio del deber de cooperación previsto por el artículo 161° de la Constitución y desarrollado por el artículo 16° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, solicito a usted, tenga a bien, brindarnos información sobre los siguientes aspectos:

1. El Informe, investigación o estudio utilizado para elaborar el cuadro de aranceles judiciales. En ese sentido, nos interesa conocer la estructura de costos y el sustento técnico y económico del Poder Judicial para fijar la



Defensoría del Pueblo

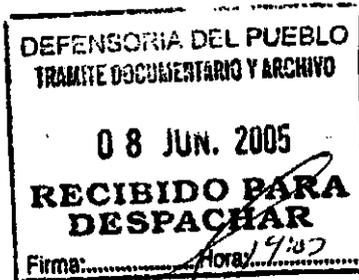
cuantía de los aranceles judiciales. Además, los criterios que se han tenido en cuenta para gravar sólo determinados actos procesales.

2. El informe, investigación o estudio que contenga la estructura de costos y el sustento técnico y económico utilizados para fijar la cuantía de los derechos administrativos previstos en el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos del Poder Judicial.
3. La finalidad específica a la cual se destinan los ingresos económicos que por concepto de aranceles judiciales y derechos administrativos percibe el Poder Judicial.

La información solicitada resulta de suma importancia para que la Defensoría del pueblo pueda cumplir de forma efectiva las funciones que le otorga la Constitución, y su Ley Orgánica.

Me valgo de la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

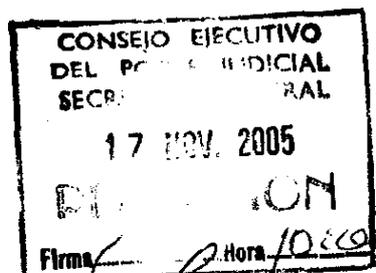


WALTER ALBÁN PERALTA
DEFENSOR DEL PUEBLO EN FUNCIONES



Defensoría del Pueblo

CARGO



DP-2005-509

Lima, 15 NOV. 2005

Señor Doctor
WALTER VÁSQUEZ VEJARANO
Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial
Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Presente.-

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted en relación a la investigación que viene realizando la Defensoría del Pueblo para fortalecer el ejercicio pleno y universal del derecho de acceso a la justicia en nuestro país.

Como es de su conocimiento, el artículo 162° de la Constitución dispone que corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la población. Claramente, el costo que tiene que asumir un ciudadano para hacer valer sus derechos frente a un juez independiente e imparcial podría significar un obstáculo para asegurar la plena vigencia del derecho fundamental de acceso a la justicia, reconocido por el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución, y representa, por tanto, un tema de especial interés y atención para la Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, y de conformidad con el artículo 161° de la Constitución, que señala que "los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere", norma desarrollada en el artículo 16° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520, le reiteramos la solicitud formulada a través del Oficio DP-2005-217 de fecha 08 de junio del presente año, cuya copia adjuntamos, a efectos de que nos informe a la brevedad posible sobre la estructura de costos y el sustento técnico y económico para fijar la cuantía de los aranceles judiciales y derechos administrativos que percibe el Poder Judicial.

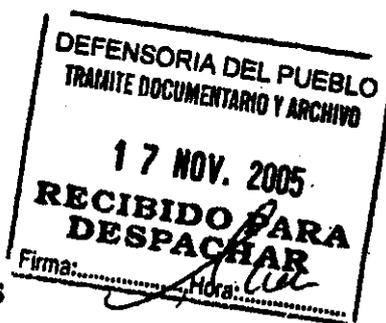


Defensoría del Pueblo

Me valgo de la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

A atentamente,

WALTER ALBÁN PERALTA
DEFENSOR DEL PUEBLO EN FUNCIONES



ANEXO V

**Centros de Asistencia Legal
Gratuita (ALEGRA) que vienen
funcionando a octubre del 2006**

Centros de Asistencia Legal Gratuita - ALEGRA

Centros de Asistencia Legal Gratuita - ALEGRA	Direcciones	Tlf.	Fechas de Inauguración
ALEGRA - Los Olivos	Av. Alfredo Mendiola N°5387	523-6792	Agosto 2004
ALEGRA - San Juan de Miraflores	Calle Rosario del Solar N°989	283-7566	Agosto 2004
ALEGRA Ica	Av. Raúl Boza N°251, Urb. Luren	056-212317	16 de setiembre 2004
ALEGRA Arequipa	Calle Moral N°118, Cercado	054-200809	12 de noviembre 2004
ALEGRA Trujillo	Av. Manuel Vera Enríquez N°783, Urb. Primavera	044-294220	10 de diciembre 2004
ALEGRA Huaraz	Jr. Carhuaz N°110 (intersección con la Av. Centenario N°530)	043-428239	27 de diciembre 2004
ALEGRA Huancayo	Jr. Atalaya N°1250, El Tambo	064-241714	27 de diciembre 2004
ALEGRA Callao	Calle D-26, Ciudad del Pescador, Bellavista (alt. cdra. 13 de la Av. Juan Velasco Alvarado)	562-0757	31 de marzo 2005
ALEGRA Madre de Dios	Esq. Calle Arequipa y Jr. Loreto (Plaza de Armas), Tambopata	082-573115	02 de mayo 2005
ALEGRA Ayacucho	Jr. Libertad N°519, 1° piso, Huamanga	066-313720	15 de noviembre 2005
ALEGRA Cusco	Barrio Tambillo s/n, Urcos (Casa de la Juventud), Quispicanchi	084- 307060	05 de mayo 2006
LINEA DE ORIENTACION LEGAL	Calle Scipión Llona N°350, Miraflores - Lima (Sede Central del Ministerio de Justicia)	421-5454 (Línea Gratuita)	Octubre 2004

Se ha proyectado implemetar Centros de Asistencia Legal Gratuita - ALEGRA para el presente año 2006 en:

Nº	Lugar
1	Tumbes
2	Pasco
3	Puno
4	Abancay
5	Huancavelica
6	Ucayali
7	Moyobamba
8	Piura
9	Jaén
10	Huaura

A la fecha no se tiene previsto implementar Centros ALEGRA para el año 2007.

ANEXO VI

**Centros de conciliación
extrajudicial y medios alternativos
de solución de conflictos que
vienen funcionando a octubre del
2006**

**DIRECCIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS
- CENTROS DE CONCILIACIÓN GRATUITOS**

INSTITUCION COOPERANTE	UBICACIÓN	DIRECCION	CONCILIADOR	TELEFONO DEL CENTRO
MUNICIPALIDAD DE ATE VITARTE	ATE-VITARTE	Jr. Marte Nro. 266 Urb. Olimpo Salamanca Alt 11 Av. Los Quechuas-Pque Zeus	Edith Luz Javier Bonifacio	436-5551
BENEFICIENCIA PUBLICA	CALLAO	Av. Saenz Peña N°164 Of.318-A Callao	Marisa Zorrilla Rojas	4532354
PARROQUIA SAN MIGUEL ARCANGEL	SAN MIGUEL	Parroquia San Miguel Arcangel Precursores 501 Maranga-San Miguel	Lily Marlene Del Campo Gonzales	562-2423
MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LURIGANCHO	SAN JUAN DE LURIGANCHO-	Jr. San Martín 675 Urb. San Rafael - Canto Grande San Juan de Lurigancho	Italo Castillo Díaz	388-1130
PROVINCIA FRANCISCANA DE LOS DOCE APOSTOLES	CERCADO DE LIMA	Av. Abancay 129 - Of. 308	Juan Carlos Horna Carpio	no hay teléfono fijo
INABIF	COMAS	Pasaje Neptuno s/n. Centro Comunal AÑO NUEVO, Alt. Km. 14.5 Tupac Amaru	Elisa Mónica Pillhuamán Torres	542-0516
INABIF	INDEPENDENCIA	INABIF Esq. Av. Sacsayhuamán y Pacaritambo, 2da. Zona, Tahuantinsuyo Alt. Km. 6 1/2 de la Av. Túpac Amaru		526-6398
INABIF	VILLA MARIA DEL TRIUNFO	C.E. INABIF Av. Pachacutec s/n. Cdra. 30	Theresita Gomez Ñato	281-0095
INABIF	SAN JUAN DE MIRAFLORES	Av. Central Cdra. 5 s/n. Local del INABIF - Pamplona Alta	Lidia Zapata Sanchez	285-6503
MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL MIMDES	CERCADO DE LIMA -MIMDES	Centro de Emergencia Mujer Jr. Camaná 616 - Cercado 1° piso del MINDES	Nancy Malásquez Espinoza	4266139
MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL MIMDES	VENTANILLA	Psje. Las Palomas S/N Mz. C-9 ex- zona comercial de Ventanilla CEM-Ventanilla	Pablo Guevara Sedano	553-1793
PARROQUIA CRISTO SALVADOR	VILLA EL SALVADOR	Parroquia Cristo Salvador Sector 1, Grupo 13 - Av. Revolución s/n.	Nancy Avila Vigo	292-6462
PODER JUDICIAL	EL AGUSTINO MBJ	Asent. Humano Villa Hermoza Mza X-1 Lote 3 (paradero Villa Hermoza Evitamiento)	Erlinda Urbano Durand	362-7503 (035)
PODER JUDICIAL	HUAYCAN MBJ	Mz. C Lote 3 Núcleo Central Comunidad Autogestogestionaria-Huaycán	Norma Elena Aguirre Maguiña	371-5657
MINJUS	SEDE CENTRAL	Scipión Llona 350, Miraflores (Módulo 2)	Ivy Montoya Mori / Jorge Phumpiu Chang	4417671
SUNARP	LOS OLIVOS-ALEGRA	Alfredo Mendiola N° 5387-Los Olivos	Rocío Del Pilar Pardo Bautista	5236792
SUNARP	SJ M - ALEGRA	Av. Los Heroes N° 1093 SJM	Ursula Maria Corcuera Bárcena	2837566
OBISPADO DEL CALLAO	CALLAO-ALEGRA	Calle 26D, s/n Obispado de callao (alt. Cdra 13 de la Av. Juan Velasco Alvarado)	Omar Elías Ramírez	5620757

CENTROS DE CONCILIACION DE PROVINCIA

INSTITUCIÓN COOPERANTE	UBICACIÓN	DIRECCION	CONCILIADOR	TELÉFONO
CORTE SUPERIOR DE AREQUIPA	AREQUIPA - YANAHUARA	Esq Grau con Av. Lima 404 Yanahuara Costado Municipalidad de Yanahuara	Marlene Gonzales Gutiérrez	054-272543
ROTARY CLUB DE CAJAMARCA	CAJAMARCA	Junín 1348, 2do. Piso (Rotary Club)	Julia Contreras Guevara	076-357808
PODER JUDICIAL	CHICLAYO-MBJ	Parque N° 4, PP.JJ Pablo Asturias Leonardo Ortíz-M.B.J	Magaly Lossio Andrade	074-257627
PODER JUDICIAL	CHIMBOTE-MBJ	Av. Country S/N Parcela 1 Urb Bnos Aires	Jeanette Alcalde Mercado	043-310138
PODER JUDICIAL -MBJ	PIURA- Catacaos	AA. HH. Nuevo Catacaos, Area Recreativa "C" Calle Manco Capac S/N	Denisse Cieza Samillán	073-370523
PODER JUDICIAL	CUSCO MBJ Santiago	Av. Micaela Bastidas s/n Asociación Kantoc	Bertha Quesihuallpa De la Sota	084-245778
MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL MIMDES	HUANCAYO	Jirón Cusco N° 1590 (referencia el Hospital Carrión)	Raquel Meza Chanco	064-201561
MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL MIMDES	HUACHO	Centro de Emergencia Mujer Colon 533-545	Ruth Tello Contreras	232-3562
GOBIERNO REGIONAL DE LORETO	IQUITOS	Calle Grau 1149, Iquitos (Sede del Gobierno Regional de Loreto)	María Cárdenas Bravo	no tiene
MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL MIMDES	PUNO	Centro de Emergencia Mujer Calle Arequipa 857	Fanny Patricia Bedregal Aldoradin	51-364775
COFOPRI	AREQUIPA-ALEGRA	Calle Moral 118-Cercado	Yessenia Peredo Prado	054-200809
SUNARP	ICA - ALEGRA	Raúl Boza 251-Urbanización Luren-Distrito Ica	Jannett Sulca Sayritupac	056-212317
PREFECTURA DE MADRE DE DIOS	MADRE DE DIOS-ALEGRA	Jr. Loreto N°171-B (esq. Con Arequipa) Tambopata- prefectura	Elinora Villalobos Blas	082-573115
MUNICIPALIDAD DE HUAMANGA	AYACUCHO-ALEGRA	Jr. Libertad 519- Huamanga		066-313720
COFOPRI	TRUJILLO-ALEGRA	Manuel Vera Enriquez 783-2° piso de la Urb. Primavera	Silvia Gutiérrez Quezada	044-294220
SUNARP	ANCASH-ALEGRA	Jr. Carhuaz N°110 (intersección Av. Centenario 530)	Enrique Vasquez Chumbiauca	043-428239
MUNICIPALIDAD DE URCOS	CUZCO-ALEGRA	Urb. Tambillo S/N°, Provincia Quispicanchi,- Urcos- Cusco.	María Luisa Bocángel Villena	084 - 307060

ANEXO VII

Modelo de Queja por inconducta funcional de magistrados y funcionarios judiciales ante la OCMA y ODICMAS

SUMILLA: QUEJA

SEÑOR JEFE DE LA OFICINA DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL.-

Yo, _____¹⁶⁹, identificado (a) con D.N.I N° _____ y con domicilio en _____, con el debido respeto me dirijo a usted con la finalidad de interponer queja contra _____¹⁷⁰, funcionario(s) que se desempeña(n) como _____¹⁷¹, por los siguientes hechos:

1. Descripción de los hechos ¹⁷²

2. En respaldo de la queja que interpongo, presento los siguientes medios probatorios¹⁷³:

Señor Jefe de la Oficina de Control del Poder Judicial, le pido a usted admitir mi queja, iniciar las investigaciones adecuadas y oportunas, y en su momento pronunciarse motivadamente sobre la responsabilidad disciplinaria del funcionario judicial quejado.

PRIMER OTROSÍ DIGO: Conforme al artículo 67° del Reglamento de organización y funciones de la Oficina de Control de la Magistratura y dada la gravedad de los hechos, solicito la abstención en el cargo del funcionario quejado.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO: En base al artículo 42° del Reglamento antes citado, solicito que se admita la presente queja pues ésta cumple con su finalidad.

Ciudad de _____, ____ días del mes de _____ del año 200__.

¹⁶⁹ Nombres y apellidos de la persona que presenta la queja.

¹⁷⁰ Persona contra quien se dirige la queja.

¹⁷¹ Cargo en el que se desempeña el funcionario quejado: juez de la paz letrado, juez, vocal superior, vocal supremo, administrador, analista, asesor de corte, asesor legal, asistente administrativo, asistente judicial, asistente de juez, asistente de vocal, auxiliar administrativo, auxiliar judicial, coordinador, director, especialista legal, gerente, inspector general, jefe de oficina, perito judicial, relator, revisor, secretario de confianza, secretario de sala, secretario judicial, técnico administrativo, técnico judicial. Asimismo, si fuera posible, se debe identificar la dependencia jurisdiccional del funcionario quejado.

¹⁷² Descripción de los hechos que ameritan la queja (fecha de comisión del acto imputado), tratando identificar en lo posible el expediente (N° de expediente y estado procesal, materia, juzgado/ sala, secretaría) que origina la misma.

¹⁷³ Pruebas que se adjuntan y respaldan el recurso, "salvo que la naturaleza de la irregularidad denunciada no permita aparejar prueba alguna" (artículo 42 inciso f) del Reglamento de organización y funciones de la Oficina de Control de la Magistratura .

ANEXO VIII

Oficio DP–2005–299 de fecha 1 de agosto del 2005, mediante el cual la Defensoría del Pueblo solicita al Presidente de la Corte Suprema, Walter Vásquez Vejarano, la creación de órganos jurisdiccionales para tramitar procesos constitucionales de amparo, hábeas data, cumplimiento y popular

¹⁷⁴ Firma del Solicitante o Huella Digital del presentante en caso de no saber firmar o estar impedido físicamente.



Defensoría del Pueblo



PODER JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2005 AUC --1 PM 3: 54

ALTA EL FOLIO EN LO
ADMINISTRATIVO

FIRMA

DP-2005-299

Lima, -- 1 AUC. 2005

**Señor Doctor
Walter Vásquez Vejarano
Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial
Presente.-**

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted con relación a lo dispuesto por la tercera disposición final del Código Procesal Constitucional, que entró en vigencia el 1° de diciembre del 2004, según la cual los procesos de competencia del Poder Judicial a que se refiere el citado Código se iniciarán ante jueces especializados, con la sola excepción del proceso de hábeas corpus.

Como es de su conocimiento, conforme al artículo 162° de la Constitución la Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos. En este sentido, el adecuado juzgamiento de los procesos constitucionales de tutela de los derechos humanos, constituye un tema de especial preocupación institucional.

A juicio de la Defensoría del Pueblo la implementación de jueces especializados al interior del Poder Judicial que resuelvan los procesos de amparo, hábeas data, cumplimiento y popular contribuiría a una tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales. De ahí que pongamos en su conocimiento las siguientes consideraciones:

1. La propuesta de contar con jueces especializados no es una novedad en el país. Como se recordará, hace algunos años existieron dos Jueces y una Sala especializada en Derecho Público con competencia para resolver todos los procesos constitucionales procedentes de Lima y Callao. Debido, fundamentalmente, a su falta de imparcialidad e independencia respecto al poder político, así como a su escaso número -sólo dos jueces- el sistema



Defensoría del Pueblo.

fracasó. Ello, por cierto, no significa que la especialización en sí misma sea negativa, sino que lo fue la forma como ella se implementó.

2. Posteriormente, con motivo del proceso de Reestructuración del Poder Judicial convocado a iniciativa de la Corte Suprema, se designaron varias Subcomisiones de Trabajo, una de las cuales fue la de Derecho Civil. La referida Subcomisión aprobó la propuesta N° 22 que propuso crear Juzgados y Salas Constitucionales al interior del Poder Judicial. Una de las razones que justificaron dicha propuesta fue el elevado número de procesos constitucionales (14,548) ingresados durante el periodo 2002 en el Distrito Judicial de Lima. Por ello, se propuso la creación en el Distrito Judicial de Lima de cinco Juzgados y Tres Salas Especializadas en Derecho Constitucional, así como la conversión de veinte de los Juzgados Especializados en lo Civil de Lima en Juzgados Especializados en Derecho Constitucional. Hasta el momento ello no ha ocurrido.
3. La vigencia del Código Procesal Constitucional y los cambios que introduce —como por ejemplo, el carácter subsidiario del amparo (artículo 5 inciso 2), la nueva regulación de la medida cautelar (artículo 15) o la posibilidad de dictar medidas coercitivas (artículo 22), entre otros—, plantea la necesidad de especializar a los jueces. Más aún porque, como ya hemos indicado, su tercera disposición final señala que “Los procesos de competencia del Poder Judicial a que se refiere el presente Código se iniciarán ante los jueces especializados que correspondan en aquellos distritos judiciales que cuenten con ellos, con la sola excepción del proceso de hábeas corpus que podrá iniciarse ante cualquier juez penal”.
4. Finalmente, si se llegara a crear y designar Jueces especializados se facilitarían las labores de entrenamiento y capacitación judicial en lo dispuesto por el Código Procesal Constitucional, pues ello permitiría que tales esfuerzos se concentren en dichos magistrados. Ello, sin duda, contribuiría a la eficiencia del sistema de impartición de justicia en lo referente a la tutela de los derechos fundamentales y a la defensa del principio de supremacía constitucional.

En atención a lo expuesto, y conforme a lo previsto en el artículo 162° de la Constitución y el artículo 16° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, solicito a usted nos informe a la brevedad posible las medidas que hayan sido adoptadas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial para crear Jueces y Salas especializadas que resuelvan los procesos constitucionales de amparo, hábeas data, cumplimiento y popular, tanto en Lima



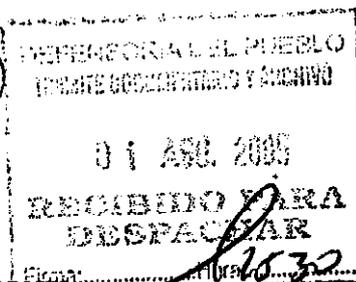
Defensoría del Pueblo

como en los restantes distritos judiciales del país cuya carga procesal lo justifique, conforme lo propuso la Subcomisión de Derecho Civil de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial y lo dispone la tercera disposición final del Código Procesal Constitucional.

Me valgo de la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

WALTER ALBAN PERALTA
DEFENSOR DEL PUEBLO EN FUNCIONES



ANEXO IX

Resolución Administrativa de la Presidencia de la Corte Superior de Justicia del Callao N° 142–2006–P–CSJCL/PJ, que aprueba el procedimiento de selección de jueces suplentes en el Distrito Judicial*

* Conforme a la Resolución Administrativa N° 264-2004-P-CSJIC/PJ, la Corte Superior de Justicia de Ica aprobó un procedimiento de selección de jueces suplentes en su Distrito Judicial; sin embargo, dicha resolución no aparece publicada en el Diario Oficial *El Peruano*.

**Conforman Comisión y aprueban
Reglamento para el nombramiento de
Vocales y Jueces Suplentes de la Corte
Superior de Justicia del Callao para el
período 2007 - 2008**

**RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
Nº 142-2006-P-CSJCL/PJ**

Callao, 28 de setiembre del 2006

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Que el artículo 239º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que: "En la sesión de Sala Plena donde se elige al Presidente de la Corte Superior, se nombra Vocales y Jueces Suplente, siempre que reúnan los requisitos de idoneidad que exige la ley y en número no mayor al 30% de los titulares, para cubrir las vacantes que se produzcan. Sólo asume las funciones cuando no haya reemplazantes hábiles según lo establecido en los artículos 236º, 237º y 238º, previa designación de la Presidencia. Los Consejos Ejecutivos Distritales o las Cortes Superiores en su caso, reglamentan la aplicación del presente artículo.";

Que en ese sentido, corresponde adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el dispositivo legal antes mencionado;

En consecuencia, en uso de las atribuciones y obligaciones otorgados a los Presidentes de Corte, en inciso 3) del Artículo 90º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- CONFORMAR la Comisión de señores magistrados de la Corte Superior de Justicia del Callao, a cargo de presentar ante la Sala Plena la propuesta de nómina de abogados para ser considerados como Vocales y Jueces Suplentes en el Distrito Judicial del Callao, para fines de lo establecido en el artículo 239º de Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo Segundo.- APROBAR el Reglamento para el nombramiento de Vocales y Jueces Suplentes de la Corte Superior de Justicia del Callao para el período 2007 - 2008.

Artículo Tercero.- DISPONER que en el término de 5 días hábiles la Comisión presente el Cronograma de Actividades para los fines de lo dispuesto en la presente resolución.

Artículo Cuarto.- PÓNGASE la presente Resolución, en conocimiento, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, de la Gerencia General del Poder Judicial, de la Comisión Distrital de Control de la Magistratura, de los Ilustres Colegios de Abogados de Lima y Callao, de los señores Magistrados de la Corte Superior de Justicia del Callao, del Jefe de la Oficina de Administración Distrital, y de la Oficina Distrital de Imagen Institucional, para los fines pertinentes.

Regístrese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

GASTON MOLINA HUAMÁN
Presidente
Corte Superior de Justicia del Callao

02844-4

**Disponen que magistrado asuma funciones
como Juez Titular del Sexto Juzgado
Especializado Penal del Callao**

**RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
Nº 143-2006-P-CSJCL/PJ**

Callao, 5 de octubre del 2006

VISTO:

El Oficio Nº 3640-2006-CE-PJ cursado por el Secretario General del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, recibido en la fecha; y,

ANEXO X

**Resolución Administrativa de la
Presidencia de la Corte Superior
de Justicia del Callao N° 139–
2006–P–CSJCL/PJ sobre acceso a
la información en procesos
penales**

Regístrese, publíquese, cúmplase y archívese.

GASTON MOLINA HUAMÁN
Presidente
Corte Superior de Justicia del Callao

02844-2

Exhortan a Jueces Especializados en lo Penal y Mixtos de la Corte Superior de Justicia del Callao el cabal cumplimiento del artículo 73° del Código de Procedimientos Penales

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
N° 139-2006-P-CSJCL/PJ

Callao, 27 de setiembre del 2006

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Que el artículo 73° del Código de Procedimientos Penales establece "La instrucción tiene el carácter reservado. El defensor puede enterarse en el Despacho del Juez, de las actuaciones a las que no haya asistido el inculpado, bastando para ello que lo solicite verbalmente en las horas útiles del despacho judicial. Sin embargo, el Juez puede ordenar que una actuación se mantenga en reserva por un tiempo determinado cuando juzgue que su conocimiento puede entorpecer o dificultar en alguna forma el éxito de la investigación que lleva a cabo...";

Que en ese sentido se tiene que el carácter reservado de la instrucción, excluye a las partes y sus abogados quienes pueden tener conocimiento del contenido de la misma. De otro lado, se advierte que la reserva "según el artículo en mención" se refiere a una facultad del Juez con relación a una determinada actuación y ésta se encuentra condicionada a una orden y por un tiempo determinado;

Que en ese sentido y en el marco del respeto a los Derechos Humanos que inspira a todo estado Democrático de Derecho, corresponde adoptar las medidas necesarias a fin de desterrar prácticas que puedan afectar el derecho a la defensa de algunas de las partes intervinientes en los procesos penales que giran por ante los Juzgados de dicha especialidad de esta Corte Superior de Justicia;

En consecuencia, en uso de las atribuciones y obligaciones otorgados a los Presidentes de Corte, en inciso 3) del Artículo 90° del Texto Unico Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- EXHORTAR a los señores Jueces Especializados en lo Penal y Mixtos de la Corte Superior de Justicia del Callao, el cabal cumplimiento de lo establecido en el artículo 73° del Código de Procedimientos Penales.

Artículo Segundo.- DISPONER que en el caso que los señores Jueces Penales y Mixtos, consideren que una actuación deba mantenerse en reserva por un tiempo determinado, emitirá la orden correspondiente en el expediente judicial.

Artículo Tercero.- PÓNGASE la presente Resolución, en conocimiento, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, de la Gerencia General del Poder Judicial, de la Comisión Distrital de Control de la Magistratura, de los Colegios de Abogados del Callao y Lima, de los señores Magistrados de la Corte Superior de Justicia del Callao, del Jefe de la Oficina de Administración Distrital, y de la Oficina Distrital de Imagen Institucional, para los fines pertinentes.

Regístrese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

GASTON MOLINA HUAMÁN
Presidente
Corte Superior de Justicia del Callao

02844-3

ANEXO XI

***Carta de Derechos de las
Personas ante la Justicia en el
Espacio Judicial Iberoamericano
aprobada por la VII Cumbre de
Presidentes de Cortes Supremas
y Tribunales Supremos de
Justicia en Cancún, México, 2003***

CARTA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA JUSTICIA EN EL ESPACIO JUDICIAL IBEROAMERICANO

SECRETARÍA PERMANENTE PARA
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS
DE PRESIDENTES DE CORTES SUPREMAS Y
TRIBUNALES DE JUSTICIA

CANCÚN 2002

Para más información sobre Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de Cortes
Supremas y Tribunales Supremos de Justicia: portal IberUS

<http://www.iberius.org/>

VII CUMBRE IBEROAMERICANA DE PRESIDENTES DE CORTES SUPREMAS Y TRIBUNALES SUPREMOS DE JUSTICIA, celebrada en Cancún, México, los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2002.

DECLARACIÓN DE CANCÚN

Los Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y/o representantes de los mismos, de la República Argentina, República de Bolivia, República Federativa del Brasil, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, República de Chile, República del Ecuador, República de El Salvador, Reino de España, Estados Unidos Mexicanos, República de Guatemala, República de Honduras, República de Nicaragua, República de Panamá, República de Paraguay, República del Perú, República Portuguesa, Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, República Dominicana, República Oriental del Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, reunidos en la Ciudad de Cancún, México, los días 27 al 29 de noviembre del 2002, en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia,

3

CONSIDERANDO el esfuerzo de cooperación judicial intenso que realizan los poderes judiciales de la región iberoamericana, compartiendo cada uno de ellos sus experiencias y exponiendo las soluciones que han puesto en marcha para la resolución de los problemas que les son comunes,

CONSIDERANDO que la impartición de justicia es un derecho fundamental que tienen los individuos para poder resolver sus controversias de manera ágil, pronta y expedita y que los Poderes Judiciales de la región deben esforzarse para lograrlo,

CONSIDERANDO los esfuerzos realizados en las Cumbres anteriores en las que se dieron interesantes intercambios de experiencias avanzándose en el esfuerzo judicial iberoamericano y logrando beneficios en la impartición de justicia,

Hemos acordado emitir la siguiente:

CARTA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA JUSTICIA EN EL ESPACIO JUDICIAL IBEROAMERICANO

CONSIDERANDO que es un derecho fundamental de la población tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa,

CONSIDERANDO que todas las personas tienen derecho a recibir una protección adecuada de los órganos jurisdiccionales al objeto de asegurar que comprenden el significado y trascendencia jurídica de las actuaciones procesales en las que intervengan por cualquier causa,

CONSIDERANDO que la dignidad de la persona y los derechos que le son inalienables demandan la institucionalización de principios básicos que protejan a las personas cuando demanden justicia,

Aprobamos la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano que en anexo se incorpora, debiendo dársele la mayor difusión posible.

CARTA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LA JUSTICIA EN EL ÁMBITO JUDICIAL IBEROAMERICANO

Preámbulo

La preocupación porque las instituciones y poderes públicos puedan actuar de modo más abierto y transparente no puede excluir al Poder Judicial.

La eficacia de la justicia, sin duda, está vinculada a la accesibilidad, a la información, a la transparencia, e, incluso a la simple amabilidad en el trato.

La dignidad de la persona y los derechos que le son inalienables demandan la institucionalización de unos principios básicos que protejan a las personas cuando demanden justicia.

Todos estos principios pueden ser trasladados al ámbito del Poder Judicial y convertirse en una verdadera declaración de derechos de las personas frente a la Administración de Justicia.

Y nada mejor que un proyecto tan ambicioso alcance una dimensión internacional, y se plasme en el marco de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia con el fin de asegurar la unidad y continuidad de los esfuerzos y garantizar el consenso sobre las bases del funcionamiento de este Poder del Estado.

1. La presente carta resulta de aplicación a todas aquellas personas que requieran el servicio de administración de justicia en el ámbito iberoamericano.

Una justicia moderna y accesible a todas las personas

Una justicia transparente

2. Todas las personas tienen derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales.

Se impulsará la creación y dotación material de Oficinas de Atención e Información, asegurando su implantación en todo el territorio nacional.

La información sobre los horarios de atención al público se situará en un lugar claramente visible en las sedes de los órganos jurisdiccionales.

3. Todas las personas tienen derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales si así lo solicitan.

Los Poderes Judiciales canalizarán esta información para facilitar su consulta en el marco de un plan de transparencia.

4. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido actualizado de las leyes de su Estado y de la normativa internacional mediante un sistema electrónico de datos fácilmente accesible.

5. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales.

Los interesados tendrán acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado. Las autoridades y funcionarios expondrán por escrito a las personas que lo soliciten los motivos por los que se deniega el acceso a una información de carácter procesal.

Una justicia comprensible

6. Todas las personas tienen derecho a que los actos de comunicación contengan términos sencillos y comprensibles, evitándose el uso de elementos intimidatorios innecesarios.

7. Todas las personas tienen derecho a que en las vistas y comparecencias se utilice un lenguaje que, respetando las exigencias técnicas necesarias, resulte comprensible para todos los que no sean especialistas en derecho.

Los Jueces y Magistrados que dirijan los actos procesales velarán por la salvaguardia de este derecho.

8. Todas las personas tienen derecho a que las sentencias y demás resoluciones judiciales se redacten de tal forma que sean comprensibles por sus destinatarios, empleando una sintaxis y estructura sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

Se deberá facilitar especialmente el ejercicio de estos derechos en aquellos procedimientos en los que no sea obligatoria la intervención de abogado.

9. Todas las personas tienen derecho a disponer gratuitamente de los formularios necesarios para el ejercicio de sus derechos ante los tribunales cuando no sea preceptiva la intervención de abogado.

Una justicia atenta con todas las personas

10. Todas las personas tienen derecho a ser atendidos, dentro del plazo adecuado, de forma respetuosa y adaptada a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales.

11. Todas las personas tienen derecho a exigir que las actuaciones judiciales en las que resulte obligatoria su comparecencia se celebren con la máxima puntualidad:

a) El Juez o el Funcionario Judicial competente deberá informar a todas las personas sobre las razones del retraso o de la suspensión de cualquier actuación procesal a la que estuviera convocado.

b) La suspensión se comunicará a la persona, salvo causa de fuerza mayor, con antelación suficiente para evitar su desplazamiento.

12. Todas las personas tienen derecho a que su comparecencia personal ante un órgano de la Administración de Justicia resulte lo menos gravosa posible:

- a) La comparecencia de las personas ante los órganos jurisdiccionales solamente podrá ser exigida cuando sea estrictamente indispensable conforme a la Ley.
- b) Se procurará siempre concentrar en un solo día las distintas actuaciones que exijan la comparecencia de una persona ante un mismo órgano judicial.
- c) Se tramitarán con preferencia y máxima celeridad las indemnizaciones económicas que corresponda legalmente percibir a la persona por los desplazamientos para acudir a una actuación judicial.
- d) Las dependencias judiciales accesibles al público, tales como zonas de espera, salas de vistas o clínicas médico-forenses, deberán reunir las condiciones y servicios necesarios para asegurar una correcta atención a la persona.

13. Todas las personas tienen derecho a ser adecuadamente protegidos cuando declare como testigo o colabore de cualquier otra forma con la Administración de Justicia:

- a) Se tramitarán con preferencia y máxima celeridad las indemnizaciones económicas que corresponda legalmente percibir a la persona por los desplazamientos para acudir a una actuación judicial.
- b) Las dependencias judiciales accesibles al público, tales como zonas de espera, salas de vistas o clínicas médico-forenses, deberán reunir las condiciones y servicios necesarios para asegurar una correcta atención a la persona.

14. Todas las personas tienen derecho a conocer la identidad y categoría de la autoridad o funcionario que le atienda, salvo cuando esté justificado por razones de seguridad en causas criminales:

- a) Los datos figurarán en un lugar fácilmente visible del puesto de trabajo.
- b) Quien responda por teléfono o quien realice una comunicación por vía telemática deberá en todo caso identificarse ante la persona.

15. Todas las personas tienen derecho a ser atendidos personalmente en el órgano y oficinas judiciales respecto a cualquier incidencia relacionada con el funcionamiento de dicho órgano en la forma establecida legalmente.

Las declaraciones y testimonios, los juicios y vistas, así como las comparecencias que tengan por objeto oír a las partes antes de dictar una resolución, se celebrarán siempre con presencia de Juez o Tribunal de acuerdo con lo previsto en las leyes.

16. Todas las personas tienen derecho a ser atendidas en el horario de funcionamiento previsto.

17. En el caso de que existan varias lenguas todas las personas tienen derecho a utilizar con la Administración de Justicia del territorio de su comunidad la lengua oficial que escojan, y a ser atendidas en los términos establecidos por la legislación interna del estado.

Una justicia responsable ante el ciudadano

18. Todas las personas tienen derecho a formular reclamaciones, quejas y sugerencias relativas al incorrecto funcionamiento de la Administración de Justicia, así como a recibir respuesta a las mismas con la mayor celeridad y, en todo caso, dentro del plazo que legalmente se establezca.

Se implantarán sistemas para posibilitar las quejas y sugerencias de las personas sobre el funcionamiento de los órganos judiciales. Se implantarán sistemas para garantizar el ejercicio de este derecho por vía telemática.

La persona tiene derecho a conocer el procedimiento mediante el cual será tratada su sugerencia o queja.

En todas las dependencias de la Administración de Justicia estarán a disposición de todas las personas, en lugar visible y suficientemente indicado, los formularios necesarios para ejercer este derecho.

19. Todas las personas tienen derecho de acuerdo con arreglo a la normativa interna a exigir responsabilidades por error judicial o por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Las reclamaciones indemnizatorias se tramitarán con preferencia y celeridad.

Una justicia ágil y tecnológicamente avanzada

20. Todas las personas tienen derecho a una tramitación ágil de los asuntos que le afecten, que deberán resolverse dentro del plazo legal y a conocer, en su caso, el motivo concreto del retraso.
- Las autoridades judiciales competentes elaborarán un programa de previsiones con la duración debida de los distintos procedimientos en todos los órdenes jurisdiccionales, al cual se dará una amplia difusión pública.
21. Todas las personas tienen derecho a que no se le exija la aportación de documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, salvo que las leyes procesales expresamente lo requieran.
22. Todas las personas tienen derecho a comunicarse con los órganos jurisdiccionales a través del correo electrónico, videoconferencia y otros medios telemáticos con arreglo a lo dispuesto en las leyes procesales:
- Los poderes públicos impulsarán el empleo y aplicación de estos medios en el desarrollo de la actividad de los órganos jurisdiccionales así como en las relaciones de ésta con todas las personas.
 - Los documentos emitidos por los órganos jurisdiccionales y por los particulares a través de medios electrónicos y telemáticos, en soportes de cualquier naturaleza, tendrán plena validez y eficacia siempre que quede acreditada su integridad y autenticidad de conformidad con los requisitos exigidos en las leyes.

Una justicia que protege a los más débiles

Protección de las víctimas

23. La persona que sea víctima tiene derecho a ser informado con claridad sobre su intervención en el proceso penal, las

posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido, así como sobre el curso del proceso:

- Se asegurará que la víctima tenga un conocimiento efectivo de aquellas resoluciones que afecten a su seguridad, sobre todo en los casos de violencia dentro de la familia.
 - Se crearán Oficinas de Atención a las víctimas y donde existan se ampliarán sus funciones buscando un servicio integral a la persona afectada por el delito, asegurando que presten servicio en todo el territorio nacional.
24. La persona que sea víctima tiene derecho a que su comparecencia personal ante un Juzgado o Tribunal tenga lugar de forma adecuada a su dignidad y preservando su intimidad y propia imagen:
- Se adoptarán las medidas necesarias para que la víctima no coincida con el agresor cuando ambos se encuentren en dependencias judiciales a la espera de la práctica de cualquier actuación procesal.
 - Las autoridades y funcionarios velarán especialmente por la eficacia de este derecho en los supuestos de violencia doméstica o de género, otorgando a las víctimas el amparo que necesiten.
25. La persona que sea víctima tiene derecho a ser protegida de forma inmediata y efectiva por los Juzgados y Tribunales, especialmente frente al que ejerce violencia física o psíquica en el ámbito familiar.
- Se facilitará el uso de aquellos medios técnicos que resulten necesarios para la debida protección de la víctima, tales como los instrumentos de localización de personas, los mecanismos de teleasistencia y otros similares.
26. La persona que sea víctima tiene derecho a ser protegida frente a la publicidad no deseada sobre su vida privada en toda clase de actuaciones judiciales.
- Los Jueces y Magistrados velarán por el adecuado ejercicio de este derecho.

Protección de los integrantes de las poblaciones indígenas

27. Los Poderes Judiciales promoverán las condiciones precisas para que la población indígena de los distintos Estados puedan acceder a los órganos jurisdiccionales con plenitud de derechos. A tal fin se establecerán los mecanismos precisos para la utilización de la lengua propia y todos aquellos otros que posibiliten la efectiva comprensión del sentido y significado de las actuaciones judiciales.

Los poderes judiciales se asegurarán en que el trato que reciban los integrantes de las poblaciones indígenas de los órganos jurisdiccionales, sea respetuoso con su dignidad y tradiciones culturales.

Los sistemas de Justicia podrán integrar mecanismos de resolución de conflictos de acuerdo con el Derecho Consuetudinario de las poblaciones indígenas.

Protección del niño o el adolescente

28. El niño o el adolescente tiene derecho a que su comparecencia ante los órganos judiciales tenga lugar de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo:

- a) Para el cumplimiento de este derecho podrán utilizarse elementos técnicos tales como circuitos cerrados de televisión, videoconferencia o similares.
- b) Se procurará evitar la reiteración de las comparecencias del niño o del adolescente ante los órganos judiciales.

29. El niño o el adolescente que tuviere suficiente juicio tiene derecho a ser oído en todo proceso judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social, así como a que las distintas actuaciones judiciales se practiquen en condiciones que garanticen la comprensión de su contenido.

Los Poderes Judiciales velarán por la efectividad de este derecho, prestando al niño o al adolescente la asistencia que necesite.

30. El niño o el adolescente tiene derecho a que las autoridades y funcionarios judiciales guarden la debida reserva sobre las actuaciones relacionadas con ellos, que en todo caso deberán practicarse de manera que se preserve su intimidad y el derecho a su propia imagen.

Protección de las personas con discapacidades

31. La persona afectada por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica, podrá ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en esta Carta y en las leyes procesales:

- a) Solamente deberá comparecer ante el órgano judicial cuando resulte estrictamente necesario conforme a la Ley.
- b) Los edificios judiciales deberán estar provistos de aquellos servicios auxiliares que faciliten el acceso y la estancia en los mismos.

32. Aquellas personas cuya discapacidad les impida ver, oír o hablar tienen derecho a la utilización de un intérprete de signos o de aquellos medios tecnológicos que permitan tanto obtener de forma comprensible la información solicitada, como la práctica adecuada de los actos de comunicación y otras actuaciones procesales en las que participen:

- a) Se promoverá el uso de medios técnicos tales como videotextos, teléfonos de texto, sistema de traducción de documentos a braille, grabación sonora o similares.
- b) Se comprobará con especial cuidado que el acto de comunicación ha llegado a conocimiento efectivo de su destinatario y, en su caso, se procederá a la lectura en voz alta del contenido del acto.

33. Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

34. Todos los extranjeros tienen derecho a recibir una protección adecuada de los órganos jurisdiccionales al objeto de asegurar que comprendan el significado y trascendencia jurídica de las actuaciones procesales en las que intervengan por cualquier causa.
Los Jueces y Tribunales velarán en todo momento por el cumplimiento de este derecho.

Eficacia de la carta de derechos

35. Todas las personas tienen interés en la efectividad de los derechos que se reconocen en esta Carta. Las partes que suscriben este documento promoverán la adopción de las disposiciones legales necesarias y la provisión de medios suficientes para garantizar su cumplimiento.
36. Las Secretarías Pro Tempore y Permanente de la Cumbre llevarán a cabo un seguimiento y evaluación permanente del desarrollo y cumplimiento de esta Carta, que será objeto de tratamiento en las correspondientes reuniones preparatorias que se lleven a efecto, sin perjuicio del derecho de cada país a instar o sugerir propuestas relativas a la labor de seguimiento.

ANEXO XII

***Reglas Mínimas de Heredia para
la difusión de información judicial
por Internet***

REGLAS MÍNIMAS PARA LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN JUDICIAL EN INTERNET

I. REGLAS DE HEREDIA

FINALIDAD

Regla 1. La finalidad de la difusión en Internet de las sentencias y resoluciones judiciales será:[1]

- a) *El conocimiento de la información jurisprudencial y la garantía de igualdad ante la ley;*
- b) *Para procurar alcanzar la transparencia de la administración de justicia.*

Regla 2. La finalidad de la difusión en Internet de la información procesal será garantizar el inmediato acceso de las partes o quienes tengan un interés legítimo en la causa, a sus movimientos, citaciones o notificaciones.

DERECHO DE OPOSICIÓN DEL INTERESADO

Regla 3. Se reconocerá al interesado el derecho a oponerse, previa petición y sin gastos, en cualquier momento y por razones legítimas propias de su situación particular, a que los datos que le conciernan sean objeto de difusión, salvo cuando la legislación nacional disponga otra cosa. En caso de determinarse, de oficio o a petición de parte, que datos de personas físicas o jurídicas son ilegítimamente siendo difundidos, deberá ser efectuada la exclusión o rectificación correspondiente.

ADECUACIÓN AL FIN

Regla 4. En cada caso los motores de búsqueda se ajustarán al alcance y finalidades con que se difunde la información judicial.[2]

BALANCE ENTRE TRANSPARENCIA Y PRIVACIDAD

Regla 5. Prevalen los derechos de privacidad e intimidad, cuando se traten datos personales que se refieran a niños, niñas, adolescentes (menores) o incapaces; o asuntos familiares; o que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos; así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad;[3] o víctimas de violencia sexual o doméstica; o cuando se trate de datos sensibles o de publicación restringida según cada legislación nacional aplicable[4] o hayan sido así considerados en la jurisprudencia emanada de los órganos encargados de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales.[5]

En este caso se considera conveniente que los datos personales de las partes, coadyuvantes, adherentes, terceros y testigos intervinientes, sean suprimidos, anonimizados o inicializados,[6] salvo que el interesado expresamente lo solicite y ello sea pertinente de acuerdo a la legislación.

Regla 6. Prevalece la transparencia y el derecho de acceso a la información pública cuando la persona concernida ha alcanzado voluntariamente el carácter de pública y el proceso esté relacionado con las razones de su notoriedad.[7] Sin embargo, se

considerarán excluidas las cuestiones de familia o aquellas en las que exista una protección legal específica.

En estos casos podrán mantenerse los nombres de las partes en la difusión de la información judicial, pero se evitarán los domicilios u otros datos identificatorios.

Regla 7. En todos los demás casos se buscará un equilibrio que garantice ambos derechos. Este equilibrio podrá instrumentarse:

- a) *En las bases de datos de sentencias*, utilizando motores de búsqueda capaces de ignorar nombres y datos personales;
- b) *En las bases de datos de información procesal*, utilizando como criterio de búsqueda e identificación el número único del caso.

Se evitará presentar esta información en forma de listas ordenadas por otro criterio que no sea el número de identificación del proceso o la resolución, o bien por un descriptor temático.

Regla 8. El tratamiento de datos relativos a infracciones, condenas penales o medidas de seguridad, sólo podrá efectuarse bajo el control de la autoridad pública. Sólo podrá llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de los poderes públicos.[8]

Regla 9. Los jueces cuando redacten sus sentencias u otras resoluciones y actuaciones,[9] harán sus mejores esfuerzos para evitar mencionar hechos inconducentes o relativos a terceros, buscarán sólo mencionar aquellos hechos y datos personales estrictamente necesarios para los fundamentos de su decisión, tratando no invadir la esfera íntima de las personas mencionadas. Se exceptúa de la anterior regla la posibilidad de consignar algunos datos necesarios para fines meramente estadísticos, siempre que sean respetadas las reglas sobre privacidad contenidas en esta declaración. Igualmente se recomienda evitar los detalles que puedan perjudicar a personas jurídicas (morales) o dar excesivos detalles sobre las modalidades que puedan incentivar algunos delitos. [10] Esta regla se aplica en lo pertinente a los edictos judiciales.

Regla 10. En la celebración de convenios con editoriales jurídicas deberán ser observadas las reglas precedentes.

DEFINICIONES

Datos personales: Los datos concernientes a una persona física o moral, identificada o identificable, capaz de revelar información acerca de su personalidad, de sus relaciones afectivas, su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio físico y electrónico, número nacional de identificación de personas, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad o su autodeterminación informativa. Esta definición se interpretará en el contexto de la legislación local en la materia.

Motor de búsqueda: son las funciones de búsqueda incluidas en los sitios en Internet de los Poderes Judiciales que facilitan la ubicación y recuperación de todos los documentos en la base de datos, que satisfacen las características lógicas definidas por

el usuario, que pueden consistir en la inclusión o exclusión de determinadas palabras o familia de palabras; fechas; y tamaño de archivos, y todas sus posibles combinaciones con conectores booleanos.

Personas voluntariamente públicas: el concepto se refiere a funcionarios públicos (cargos electivos o jerárquicos) o particulares que se hayan involucrado voluntariamente en asuntos de interés público (en este caso se estima necesaria una manifestación clara de renuncia a una área determinada de su intimidad)

Anonimizar: Esto todo tratamiento de datos personales que implique que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable.

ALCANCES

Alcance 1. Estas reglas son recomendaciones que se limitan a la difusión en Internet o en cualquier otro formato electrónico de sentencias e información procesal. Por tanto no se refieren al acceso a documentos en las oficinas judiciales ni a las ediciones en papel.

Alcance 2. Son reglas mínimas en el sentido de la protección de los derechos de intimidad y privacidad; por tanto, las autoridades judiciales, o los particulares, las organizaciones o las empresas que difundan información judicial en Internet podrán utilizar procedimientos más rigurosos de protección.

Alcance 3. Si bien estas reglas están dirigidas a los sitios en Internet de los Poderes Judiciales también se hacen extensivas —en razón de la fuente de información— a los proveedores comerciales de jurisprudencia o información judicial.

Alcance 4. Estas reglas no incluyen ningún procedimiento formal de adhesión personal ni institucional y su valor se limita a la autoridad de sus fundamentos y logros.

Alcance 5. Estas reglas pretenden ser hoy la mejor alternativa o punto de partida para lograr un equilibrio entre transparencia, acceso a la información pública y derechos de privacidad e intimidad. Su vigencia y autoridad en el futuro puede estar condicionada a nuevos desarrollos tecnológicos o a nuevos marcos regulatorios.

Heredia, 9 de julio de 2003

Recomendaciones aprobadas durante el Seminario Internet y Sistema Judicial realizado en la ciudad de Heredia (Costa Rica), los días 8 y 9 de julio de 2003 con la participación de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay.

NOTAS (Sintetizan los documentos preparatorios, no forman parte de las Reglas)

[1] Prácticamente ningún sitio de un Poder Judicial en Internet ha definido la finalidad de la acumulación y difusión de la información. Las leyes de Transparencia de Michoacán y Sinaloa (México) obligan a hacer esta definición. La referencia más relevante es la Recomendación N° R (95)11 del Comité de Ministros de la Unión Europea:

- Facilitar el trabajo a las profesiones jurídicas proporcionándoles datos rápidamente, completos y actualizados;

- ❑ Informar a toda persona interesada en una cuestión de jurisprudencia;
- ❑ Hacer públicas más rápidamente las nuevas resoluciones, particularmente en las materias de derecho en evolución;
- ❑ Hacer público un número más grande de resoluciones que afecten tanto al aspecto normativo, como al factual (quántum de las indemnizaciones, de las pensiones de alimentos, de las penas, etc.);
- ❑ Contribuir a la coherencia de la jurisprudencia (seguridad jurídica - "Rechtssicherheit") pero sin introducir rigidez;
- ❑ Permitir al legislador hacer análisis de la aplicación de las leyes;
- ❑ Facilitar los estudios sobre la jurisprudencia;

[2] El fundamento de esta regla es la Ley relativa al marco jurídico de las tecnologías de la información (de Québec, Canadá), Artículo 24. "La utilización de funciones de investigación extensiva en un documento tecnológico que contiene informaciones personales y que, por una finalidad particular, se rinde publico, debe ser restringida a esta finalidad."

[3] La regla esta inspirada en artículo 8.1 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa así como en las leyes que definen datos sensibles en Argentina (art. 2), Chile (art.2.g.), Panamá (art. 1.5.), Paraguay (art. 4) y los proyectos de Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Ver también la Recomendación 01-057 del 29 de noviembre de 2001, de la Comisión Nacional de la Informática y de las Libertades:

Los editores de bases de datos de decisiones judiciales, libremente accesibles en sitios de Internet, se abstengan de hacer figurar los nombres y los domicilios de las partes y de los testigos.

1. Los editores de bases de datos de decisiones judiciales accesibles en Internet, mediando pago en concepto de abono, se abstengan de hacer figurar los domicilios de las partes y de los testigos.

[4] La protección de los niños y adolescentes es unánime en todas las legislaciones de América Latina. Muchos países de la región tienen sus propias categorías de datos sensibles, otros las están desarrollando en nuevos proyectos de ley. En algunos casos la enumeración es más amplia como las "actitudes personales" en Panamá, o los "antecedentes penales" en el proyecto de Costa Rica También en algunos países es muy rica la jurisprudencia constitucional.

[5] Por ejemplo la Ley sobre el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) (Argentina) — artículo 2 (d) y (e) — restringe la publicación de los nombres de portadores de HIV, la Ley sobre Expresión y Difusión del Pensamiento (República Dominicana) "Artículo 41. Queda prohibido publicar textualmente la acusación fiscal y las demás actas de pronunciamiento criminal o correccional antes de que se hayan leído en audiencia pública" y otras Leyes de Prensa restringen la publicación de acusaciones penales (por ejemplo México (art. 9) que incluye divorcios e investigación de paternidad).

[6] Ver Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 9/2003 (27 de Mayo de 2003) que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la transparencia y acceso a la información pública de ese alto tribunal:

Artículo 41. Las sentencias ejecutorias de la Suprema Corte tienen el carácter de información pública y se difundirán a través de cualquier medio, ya sea impreso o electrónico o por cualquier otro que por innovación tecnológica lo permita.

Artículo 42. Con el fin de respetar el derecho a la intimidad de las partes, al hacerse públicas las sentencias se omitirán sus datos personales cuando constituyan información reservada en términos de lo dispuesto en los lineamientos que al efecto expida la Comisión, sin menoscabo de que aquéllas puedan, dentro de la instancia seguida ante esta Suprema Corte y hasta antes

de dictarse sentencia, oponerse a la publicación de dichos datos, en relación con terceros, lo que provocará que aquéllos adquieran el carácter de confidenciales.

En todo caso, durante el plazo de doce años contado a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, en términos de lo previsto en los artículos 13, fracción IV, y 15 de la Ley, los expedientes relativos a los asuntos de naturaleza penal o familiar constituyen información reservada, por lo que en los medios en que se hagan públicas las sentencias respectivas se deberán suprimir los datos personales de las partes.

En los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, cuya naturaleza sea diversa a la penal y a la familiar, en el primer acuerdo que en ellos se dicte, deberá señalarse a las partes el derecho que les asiste para oponerse, en relación con terceros, a la publicación de sus datos personales, en la inteligencia de que la falta de oposición conlleva su consentimiento para que la sentencia respectiva se publique sin supresión de datos.

Las referidas restricciones a la difusión de las sentencias emitidas por este Alto Tribunal no operan respecto de quienes, en términos de la legislación procesal aplicable, estén legitimados para solicitar copia de aquéllas.

[7] La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A. utiliza el concepto de "personas voluntariamente publicas": "10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas."

[8] Prácticamente coincide con el Artículo 8.5 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y es consistente con la mayoría de las leyes nacionales sobre registros penales y con la jurisprudencia constitucional.

[9] Podrían considerarse también los 'edictos' (por ejemplo son comunes los edictos en los que se cita a uno de los padres para autorizar a niños o adolescentes a viajar al exterior del país, los edictos contienen los datos personales de los niños y de los padres, y además están en Internet en el sitios en Internet de periódicos con facilidades de búsqueda.

[10] Para el caso de las personas jurídicas (morales) se busca evitar difundir información sobre propiedad industrial o secretos comerciales. En el caso de las modas operandi se basa en comentarios realizados en relación con delitos que requieren sofisticación (por ejemplo secuestros o estafas).