

Task Forces  
AGENDA PARA LA  
PRIMERA DÉCADA

# Reforma del Poder Judicial

**Editores**

Gabriel Ortiz de Zevallos  
Pierina Pollarolo



Auspiciado por



AGENDA PARA LA PRIMERA DÉCADA

© Instituto APOYO

Av. 28 de Julio 1420, Lima 18, Perú

Teléfono: 444-6261

Fax: 446-5369

e-mail: [postmast@iapoyo.org.pe](mailto:postmast@iapoyo.org.pe)

ISBN: 9972-814-05-X

Primera edición: enero 2000

Las reuniones del equipo de trabajo se celebraron entre junio y octubre de 1999 y el trabajo de edición entre noviembre y diciembre de 1999.

*Este proyecto y sus publicaciones han sido posibles gracias al auspicio brindado por el National Endowment for Democracy (NED) y por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID). Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan el punto de vista del NED y de USAID.*

## Task Forces

# AGENDA PARA LA PRIMERA DÉCADA

*En el Perú, como en muchos países de la región, la década de los noventa fue la de las reformas de “primera generación”, según la clasificación que se popularizó en Washington luego de un artículo de Moisés Naím, actual editor de Foreign Policy y en ese entonces asesor del Banco Mundial. Se trataba de reducir la inflación, cambiar las reglas macroeconómicas, reducir el tamaño del gobierno, liberar los precios, privatizar los sectores “fáciles”, etcétera. Naím recalcó que realizar estas reformas era relativamente sencillo y que la tarea descansaba, fundamentalmente, en un equipo técnico pequeño y en lograr la indispensable voluntad política. No todos los países de América Latina pudieron realizar ese tránsito, pero la mayoría sí. Si bien estas reformas significaron un giro radical en el manejo económico y se tradujeron en resultados positivos para estabilizar el país y mejorar las posibilidades de crecimiento, no resolvieron el problema más complejo del desarrollo: crear en el Estado una nueva institucionalidad que favoreciera un mejor marco institucional y un mayor nivel de igualdad de oportunidades.*

*Para lograr esta nueva institucionalidad es preciso realizar las llamadas reformas de “segunda generación”, las que son muy complejas, tanto técnica como políticamente. Cómo mejorar la administración de justicia, cómo reformar el Estado, cómo descentralizar, cómo fortalecer los gobiernos locales, cómo forjar agrupaciones políticas más representativas y legítimas, cómo mejorar la educación y la salud públicas, cómo luchar contra la pobreza, cómo lograr que nuestras ciudades sean más seguras son todos retos para los cuales no existen recetas únicas. Se trata también de campos en los que sólo se logran beneficios en el largo plazo, y que algunas veces tienen un carácter intangible. En cambio, estas reformas requieren muchas veces que se tomen decisiones en el corto plazo que pueden ser políticamente sensibles. Las reformas de segunda generación podrían, por ello, llamarse las reformas improbables, pues casi todo está en su contra. La única manera de revertir esa situación es promoviendo la discusión sobre cómo enfrentarlas y generar una masa crítica de opinión en la sociedad civil respecto de qué medidas son necesarias y viables.*

*A las dificultades técnicas y políticas para llevar a la práctica este tipo de reformas se añade, en el caso peruano, la complejidad del escenario político. Todo hace prever que el período electoral estará marcado por una dinámica política muy*

*confrontacional, lo que polariza el debate y promueve que éste se aleje de la discusión técnica entre las opciones viables –todas imperfectas– y se transforme en una guerra superficial de eslóganes.*

*Para hacer frente a esta preocupación y colaborar en el proceso de definición de opciones de políticas, el Instituto APOYO convocó a un grupo diverso de cerca de 60 personalidades de distintas especialidades y bagaje para que elaboraran, de manera conjunta y a través de un proceso de debates mensuales, documentos breves que sintetizaran cuáles son los puntos cruciales que deben encararse y qué opciones enfrenta el país en cada campo. En cada grupo –o Task Force, como se le llamó, tomando prestado el término de la administración de empresas– se reunieron políticos, funcionarios públicos, investigadores, periodistas, empresarios y consultores especializados, según el tema. Los temas seleccionados fueron:*

- *Reforma del Estado-descentralización*
- *Gobiernos locales*
- *Reforma política y modernización del Congreso*
- *Reforma del Poder Judicial*
- *Seguridad ciudadana*
- *Educación*
- *Salud*
- *Lucha contra la pobreza*

*El cruce de perspectivas y experiencias fue vital para la discusión. Los grupos reflejaban, en parte, los niveles de comunicación existentes entre diferentes actores de la sociedad peruana y el grado de conocimiento sobre estos campos. Estos grupos se reunieron entre junio y octubre de 1999. Versiones preliminares de estos documentos fueron presentadas en talleres de discusión organizados de manera conjunta con la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (Amresam), en Tarapoto, y con el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), en Piura. En ambos talleres, de un día de duración, se convocó a diversas personalidades de las instituciones públicas y de la sociedad civil para que discutan los temas y documentos seleccionados por estas instituciones como de mayor interés para la región. Los resultados de dichos talleres que revelan importantes espacios de coincidencia, más aún cuando su duración no permitió que existieran espacios de retroalimentación entre los miembros de los Task Forces y los participantes de los talleres, se incluyen como anexo en cada documento, cuando corresponde. A partir de esta publicación los documentos se profundizarán y divulgarán a través de talleres y una página web, entre otros medios, para lograr los objetivos planteados.*

*Este proyecto no habría sido posible sin la colaboración desinteresada de los miembros de cada Task Force, a quienes agradecemos por su dedicación e interés. La iniciativa se benefició del apoyo conceptual y de un financiamiento semilla de parte del National Endowment for Democracy, así como de la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.*

*El resultado de este proceso es una serie de ocho documentos elaborados por los Task Forces, que reflejan la posición de cada grupo respecto a cuáles son los puntos cruciales que deben encararse en cada campo y qué opciones de política se tienen frente a ellos. Este trabajo constituye un punto de partida en la conformación de una agenda nacional sobre qué opciones existen para enfrentar algunos de los principales temas pendientes en el Perú en el campo del marco institucional y las políticas sociales. Invitamos a todos aquellos que quieran colaborar con este esfuerzo a hacernos llegar sus opiniones y sugerencias.*

*Los editores*

## Miembros del *Task Force*

Las personas han participado a título personal.  
Sus cargos se añaden como referencia

### **Jorge Avendaño**

Congresista de la República, independiente.  
Ex decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad  
Católica del Perú (PUCP)

### **Ramón Barúa**

Gerente General de IFH Perú-Grupo Interbank,  
Director AFP Horizonte

### **Alfredo Bullard**

Vicepresidente del Tribunal de Defensa de la  
Competencia y la Propiedad Intelectual de Indecopi

### **Jaime de Althaus**

Periodista

### **Javier de Belaunde**

Abogado,  
Profesor Principal de la PUCP

### **Hugo Eyzaguirre**

Investigador Principal del Instituto APOYO  
Presidente de la Sala de Defensa  
de la Competencia del Tribunal de Indecopi

### **Diego García Sayán**

Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas

### **Roberto Mac Lean**

Experto Internacional en Reforma Judicial. Profesor de la  
School of Law, Southern Methodist University Dallas, Texas

### **Ana Teresa Revilla Vergara\***

Abogada,  
Ex directora de la Unidad de Cooperación Internacional  
del Poder Judicial



**NOTA:** En la segunda reunión del *Task Force* se contó con la participación especial de:

- Dra. Jimena Cayo Rivera-Schreiber
- Dr. Anibal Quiroga León
- Dr. Sergio Salas Villalobos
- Dr. César San Martín Castro

\*Encargada de la investigación

# Índice

	<b>Pág.</b>
<b>1. Introducción</b>	9
<b>2. La reforma del Poder Judicial ejecutada durante el presente gobierno</b>	11
<b>3. La corrupción</b>	14
<b>4. La eficiencia administrativa y la independencia del Poder Judicial</b>	15
<b>5. La calidad del juez</b>	17
5.1 Los sistemas de designación y selección de magistrados	19
5.2 La carrera judicial	21
5.3 La educación legal en las universidades	22
<b>6. Rol de los colegios de abogados</b>	23
<b>7. Sistemas alternativos de solución de conflictos</b>	23
<b>8. La Justicia de Paz</b>	25
<b>9. La jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas</b>	27
<b>Bibliografía</b>	28
<b>Cuadros:</b>	
Cuadro 1: Número de jueces y vocales a nivel nacional por cargo y condición en mayo de 1999	20
Cuadro 2: Casos sometidos a arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima	24
Cuadro 3: Actividad predominante del juez de paz	26
<b>Anexos:</b>	
Anexo 1: Salas y juzgados existentes en la Corte Superior del Distrito Judicial de Lima	29
Anexo 2: Ingresos de los magistrados del Poder Judicial-julio 1999 (soles)	31
Anexo 3: Conclusiones de la mesa de trabajo sobre reforma del Poder Judicial. Taller de discusión celebrado en Piura	32

El presente documento es el resultado de las discusiones que se efectuaron en el *Task Force* que tuvo a su cargo el tema *reforma del Poder Judicial*. El documento contiene puntos de acuerdo en cuanto a temas, prioridades y alternativas, pero también refleja las discrepancias de opinión y divergencias de enfoque de los participantes en algunas áreas.

El objetivo final de este documento es identificar los temas prioritarios, y frente a estos temas señalar las opciones posibles que fueron analizadas en el *Task Force*.

# REFORMA DEL PODER JUDICIAL

## 1. Introducción

La existencia de un sistema judicial que funcione adecuadamente es un requisito indispensable tanto para el funcionamiento del Estado de Derecho como para el desarrollo económico de un país. En el marco de la teoría económica neoinstitucionalista<sup>1</sup>, el sistema judicial es el mecanismo fundamental para garantizar el cumplimiento de las reglas de juego que deben facilitar las actividades y transacciones de los agentes económicos.

La legislación de un país no puede mantenerse por sí misma, no importa cuán buena sea. Para que sean efectivas, las leyes deben sostenerse en un sistema de resolución de conflictos que funcione de manera adecuada. La importancia del Poder Judicial en este ámbito es crucial, pues todos los demás mecanismos de resolución de conflictos pueden, de alguna manera u otra, acabar en el Poder Judicial, si una de las partes así lo determina.

La función general del Poder Judicial consiste en, de un lado, interpretar y aplicar las reglas de juego determinadas por el marco normativo de acuerdo a procedimientos establecidos y, de otro lado, identificar las inconsistencias entre las re-

glas específicas y la Constitución. Un sistema judicial imparcial y eficiente es importante para la economía y, en general, para la vida social de un país, pues debe hacer efectivas las reglas de juego que permiten a los agentes desempeñarse en un entorno de certidumbre y de garantía a los derechos.

En el Perú el sistema judicial no funciona adecuadamente: los procesos judiciales son ineficientes (altos costos y lentitud en los procesos), hay influencia política, las decisiones judiciales son inciertas, existe corrupción, y el acceso a la justicia es desigual<sup>2</sup>. Como resultado de estas características, el sistema judicial promueve la inseguridad jurídica.

Existen pocos estudios documentados con evidencia empírica sistematizada que presenten un diagnóstico sobre el desempeño del Poder Judicial, y casi no existen estudios orientados a evaluar el impacto del Poder Judicial sobre la economía de la empresa y sobre la economía nacional.

Con relación al impacto del sistema judicial en las decisiones económicas de las empresas, una investigación realizada por el Instituto Apoyo en 1998<sup>3</sup> incluyó una encuesta a 170 empresarios de Lima escogi-

1/ En los últimos años se ha venido discutiendo acerca del rol del marco institucional para el desarrollo económico de un país. Este debate gira en torno al marco teórico de las "instituciones", definidas por Douglas North (1993) como las reglas de juego, formales e informales, así como los mecanismos para hacerlas cumplir, que guían las interacciones humanas en la sociedad. La tesis central de este marco teórico es que las instituciones son el factor determinante del desempeño de las economías. En esa línea, para lograr el crecimiento económico sostenido se requiere de la existencia de reglas de juego que faciliten las actividades y transacciones y de mecanismos que las hagan cumplir efectivamente.

2/ Estas características han sido tomadas de Eyzaguirre (1996) y de Davis (1996).

3/ Instituto APOYO (1998).

dos de manera aleatoria, a los cuales se les formularon diversas preguntas orientadas a intentar medir dicho impacto económico.

Por ejemplo, se preguntó a los encuestados si estarían dispuestos a cambiar a un proveedor cumplido por uno desconocido si éste ofreciera un producto o servicio más barato. El 17% respondió que no cambiaría de proveedor por ningún motivo, y el 27% manifestó que sólo lo cambiaría si la oferta representaba un ahorro de por lo menos 30%. Esta conducta puede ocasionar ineficiencias en la economía, pues dificulta el ingreso de nuevas empresas al mercado y, por lo tanto, desalienta la competencia<sup>4</sup>.

Al indagar sobre los porcentajes de una deuda que los empresarios estarían dispuestos a castigar en una transacción extrajudicial para evitar un juicio, se encontró que en deudas menores de US\$5,000, 18% de los encuestados estaba dispuesto a castigar más del 60% de lo adeudado. En el caso de empresas con ingresos brutos mayores a US\$5'000,000 estarían dispuestos a castigar entre el 91% y el 100% de la deuda. Esta respuesta refleja de manera indirecta los costos generados por las ineficiencias del sistema judicial.

Un estudio anterior<sup>5</sup> investigó 217 expedientes de procesos judiciales (tramitados y resueltos entre 1986 y 1989) referidos a demandas por daños y perjuicios por responsabilidad civil extracontractual. El estudio encontró que el monto indemnizatorio promedio era insignificante. Así,

por ejemplo, la Corte Suprema asignaba US\$173 por daños no personales, US\$256 por lesión física y US\$368 por muerte, cifras muy inferiores a las concedidas por la Primera Instancia: US\$937, US\$1,539 y US\$2,127, respectivamente. A esto hay que añadir que la duración promedio de los procesos desde la presentación de la demanda hasta la ejecución de la sentencia, en el caso de procedimientos ordinarios, fue un promedio de 1,408 días; y de 1,121 días para los sumarios. La imposición de indemnizaciones muy bajas permite la impunidad, y promueve el comportamiento poco responsable de los agentes económicos respecto de los perjuicios que pueden ocasionar a otros. No existe un estudio reciente respecto de cuál es el valor actual de las indemnizaciones, aunque uno de los miembros del *Task Force* señaló que hay una percepción de que éstas habrían aumentado, en parte por haberse superado el proceso hiperinflacionario.

El mal funcionamiento del sistema judicial peruano no es un problema nuevo. A lo largo de la historia han sido numerosos los intentos de reforma que buscaron sin éxito resolver las deficiencias en el desempeño del sistema, con variados objetivos y estrategias. La sociedad civil ha mostrado muy poco interés en el tema a lo largo de estos intentos. Las reformas han contado usualmente sólo con la participación de algunos magistrados, abogados y políticos. Posiblemente sólo se podrá lograr un buen sistema de administración de justicia cuando esta tendencia se revierta, y diversos agentes de la sociedad

4/ En una encuesta realizada por el Instituto APOYO en 1993 se hizo la misma pregunta a 108 empresas. En ella el 32% señaló que no aceptaría probar con nuevos proveedores y el 15% señaló que lo haría si la oferta era un 30% más barata.

5/ Alejandro Falla Jara (1993).

civil se involucren más en conocer los problemas, y hacer el seguimiento de los intentos de reforma.

El *Task Force* decidió como punto de partida de la discusión limitar su ámbito al Poder Judicial, excluyendo otras instituciones que forman parte del sistema de administración de justicia en sentido amplio. Luego se planteó cuáles deberían ser los objetivos de la reforma del Poder Judicial.

La reforma debe buscar un Poder Judicial eficiente que dé respuesta pronta, efectiva y coherente a los conflictos que se le presentan y que sea independiente del poder político y cualquier otro foco de poder económico y social.

Se consideró que no se trata sólo de procedimientos más rápidos, sino también de la adecuada solución de los conflictos.

Esto se debe traducir en la satisfacción de los litigantes y otros usuarios del Poder Judicial, y, a la larga, en una opinión pública favorable. Por otra parte, el *Task Force* enfatizó la importancia de la independencia judicial. No basta avanzar en reformas en los procedimientos y en la infraestructura; es fundamental contar con un Poder Judicial que actúe como un contrapeso de los otros poderes del Estado y que no sea vulnerable a grupos de poder económico y social.

A lo largo de las reuniones, el *Task Force* discutió sobre los factores que explican el pobre desempeño del Poder Judicial en la resolución de conflictos de manera oportuna, adecuada e independiente. Se debatieron también ideas y propuestas de solución. Los temas discutidos, considerados como puntos cruciales del debate, se organizaron en torno al diagnóstico sobre los factores que ocasionan el funcionamiento

inadecuado del Poder Judicial, que para el *Task Force* son la falta de independencia, la presencia de corrupción y las deficiencias de una proporción importante de los magistrados. Cuando se discutió sobre este último punto, se trató acerca de los sistemas de selección y designación de magistrados, la carrera judicial y la educación legal en el Perú. Además, se incluyó en la conversación cuatro temas importantes para el desarrollo del sistema judicial: el rol de los colegios de abogados, los sistemas alternativos de solución de conflictos, la justicia de paz y la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas.

## 2. La reforma del Poder Judicial ejecutada durante el presente gobierno

El proceso de reforma iniciado a fines de 1995 enfrentó retos importantes: órganos jurisdiccionales con una excesiva carga, desconocimiento del universo de la carga procesal, mala distribución de la misma, inadecuada asignación de personal, bajas remuneraciones, procesos obsoletos, despachos judiciales inadecuados y autoridades judiciales con poco conocimiento y/o interés sobre aspectos de manejo gerencial. Las principales medidas de la reforma fueron las siguientes:

- Redistribución de la carga procesal de acuerdo a información estadística judicial. Se tomó un inventario de los expedientes en curso a nivel nacional y se hizo un estimado numérico de la carga procesal, lo que nunca se había hecho en la historia del Poder Judicial. Se estableció un número máximo de procesos por especialidad, buscando una distribución

uniforme del trabajo de los magistrados, y se implementó un programa de descarga de expedientes a nivel nacional, que permitió poner al día muchos despachos judiciales.

- Creación de salas y juzgados especializados para determinado tipo de materias.
- Realización de numerosas actividades de capacitación para magistrados y de plenos jurisdiccionales.
- Introducción de un nuevo modelo de despacho judicial en donde se considera al magistrado como un director del proceso que no asume tareas de tipo administrativo.

La evaluación del proceso de reforma del sistema judicial está inevitablemente determinada por la percepción de que ésta ha sido iniciativa e impulso del Poder Ejecutivo. El que una reforma del sistema judicial tenga estas características puede implicar, como ventaja, la mayor disponibilidad de recursos, pero como desventaja el que se pierda la autonomía.

- Informatización de los despachos judiciales y las oficinas administrativas del Poder Judicial. A diciembre de 1998 el Poder Judicial había adquirido 4,072 equipos de cómputo.
- Creación de los módulos básicos

de justicia y creación de salas y juzgados itinerantes con el objeto de impulsar el acceso a la administración de justicia.

- Construcción de salas de juzgamiento en algunas prisiones.
- Incremento significativo de las remuneraciones de los magistrados.

En general, las ventajas que se pueden atribuir a una reforma impulsada

desde fuera del Poder Judicial son las siguientes:

- Se asignó con facilidad los recursos económicos necesarios para la reforma, lo que hubiera sido más difícil si no hubiera contado con el aval del Poder Ejecutivo. Sin embargo, también facilita la pérdida de autonomía del proceso.
- Se contó con el respaldo de la mayoría parlamentaria en el Congreso, que permitió la aprobación de modificaciones al marco legal. La percepción, sin embargo, es que si bien algunas modificaciones de menor importancia relativa eran necesarias y pertinentes, las modificaciones más importantes fueron las que restaron autonomía al Poder Judicial, lo que perjudicó la reforma.
- Se pudo impulsar la reforma de manera más activa, venciendo la inercia burocrática propia de una institución adversa al cambio. A pesar de que existían jueces favorables al cambio, el ambiente institucional dentro del Poder Judicial hacía difícil que la reforma partiera desde dentro. Sin embargo, al no involucrar suficientemente a los jueces favorables al cambio en el proceso, ello también dificultó que los cambios sean profundos y permanentes.

Sin embargo, para un sector del *Task Force* la reforma es una pieza del plan del Poder Ejecutivo por controlar todas las instituciones relacionadas a la justicia en el país: Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.

En conjunto, y con diversos matices, la opinión mayoritaria en el *Task Force* es

que la reforma, por sus efectos sobre la independencia del Poder Judicial del poder político, deja un saldo negativo, aunque se reconoce algunos logros concretos en el ámbito administrativo. Los argumentos que fueron señalados por algunos miembros del *Task Force* como muestras de la falta de independencia son los siguientes:

- La creación por ley de los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público y la designación de los máximos integrantes de estas instancias, con lo que se dejó de lado la voluntad de los magistrados supremos, quienes tradicionalmente los elegían.<sup>6</sup>
- El cambio sistemático de los magistrados que muestran independencia para apartarlos de casos de interés político, ya sea a través del traslado o sometimiento a procesos de investigación. Según este criterio, medidas tomadas para dar mayores facilidades a los magistrados o con el propósito de acelerar la solución de conflictos, como la creación de muchas salas y juzgados transitorios, del despacho judicial corporativo y de juzgados y salas especializadas, también fueron utilizadas con fines de control político de los jueces<sup>7</sup>.
- La existencia de un número excesivo de magistrados provisionales y suplentes a los que, además, se les hace competentes para resolver los casos de mayor implicancia política. Los magistrados provisionales o suplentes pueden responder más fácilmente

te a las indicaciones externas, dado que no tienen seguridad en su puesto.

- La abdicación de la competencia del Poder Judicial para el juzgamiento de delitos de traición a la patria y otros delitos graves cometidos por civiles, los que han pasado a ser vistos por el fuero privativo militar. Según esta perspectiva, planteada por varios miembros del *Task Force*, esta medida, sustentada en el artículo 173 de la Constitución, desnaturaliza la esencia del fuero privativo militar, que es resolver únicamente los delitos de función cometidos por las fuerzas policiales y militares.<sup>8</sup>
- La escasa participación de magistrados y de la sociedad civil en el proceso de reforma.

En cuanto a la opinión pública, la gestión del Poder Judicial es desaprobada por el 59%<sup>9</sup>. Sólo el 25% aprueba su desempeño, lo que representa uno de los niveles más bajos de confianza entre instituciones públicas y políticas<sup>10</sup>. El *Task Force* atribuyó esta apreciación pública a que, a pesar de las mejoras administrativas, la reforma no ha logrado resultados positivos y demostrables con relación a dos problemas muy antiguos del Poder Judicial: la corrupción y la incertidumbre para las partes acerca de las sentencias. Por el contrario, existe la percepción de que se ha retrocedido debido a la falta de independencia política.

6/ Ver comentarios que hace al respecto Marcial Rubio Correa (1999).

7/ Ver en el caso del distrito judicial de Lima en el Anexo 1.

8/ Actualmente se viene revirtiendo este proceso.

9/ Informe de Opinión, setiembre 1999. Elaborado por Apoyo Opinión y Mercado S.A. (base total de entrevistados 503).

10/ El Poder Judicial sólo se sitúa por encima de dos instituciones: Congreso y partidos políticos de un total de 23.

### 3. La corrupción

Durante el proceso de reforma, la Oficina de Control de la Magistratura se ha visto fortalecida, lo que le ha permitido realizar importantes acciones de control, las que han concluido en la destitución de magistrados y auxiliares jurisdiccionales.

Sin embargo, existe la percepción de que la corrupción, económica y política, subsiste como uno de los principales problemas de la administración de justicia. Existen pocos estudios sistemáticos respecto de la corrupción en el Poder Judicial que permitan cuantificar y describir este problema. En un estudio realizado por el Instituto APOYO en mayo de 1993<sup>11</sup>, la corrupción era considerada por la opinión pública el peor problema del Poder Judicial (51%). Adicionalmente, el 28% de los encuestados atribuía a los políticos la mayor responsabilidad por los males en el Poder Judicial.

Con relación a la corrupción de tipo económico, en el mismo año se realizó una encuesta entre 180 personas agraviadas que participaron en un proceso penal. La mitad de ellos declaró que se le pidió dinero en el Poder Judicial. Entre estas personas, el 71% señaló que fue el secretario quien pidió el dinero, 22% el policía, 17% el juez, 12% el abogado (fuera de sus honorarios) y 7% el fiscal. Al preguntárseles si creían que un aumento de sueldos en el Poder Judicial disminuiría la corrupción, 54% dijo que no y 39% dijo que sí.

En relación a la forma como se manifestó la corrupción, el 54% señaló que le pidieron dinero directamente, y 35% a través de los abogados. En el 72% de los casos en que se solicitó dinero directamente el motivo aducido fue el de acelerar los trámites, el 27% para realizar un trámite y el 26% para modificar la sentencia; este último fue el motivo más grave. Dado que este último porcentaje se aplica a quienes señalaron que sí se les pidió dinero, que es la mitad de los encuestados, ello indicaría que en esa fecha el porcentaje de casos penales en que se pedía dinero a los agraviados para cambiar la sentencia es de alrededor de 13%. No existen estudios similares que permitan saber a ciencia cierta cuál ha sido la evolución de estos indicadores de corrupción. Sería muy importante que existan estudios periódicos que posibiliten realizar el seguimiento de este grave problema, sobre la base de evidencia empírica sólida.

Aparte de estas cifras no existe mucha más información acerca del fenómeno de la corrupción en el Poder Judicial, por lo que el diagnóstico sobre el problema se basa solamente en las percepciones de quienes tienen contacto con el Poder Judicial de manera sistemática. En tal sentido, algunos miembros del *Task Force* señalaron que la percepción prevaleciente es que la corrupción y casos de presión política no sólo siguen presentes, sino que se han agravado, y se señalaron diversos ejemplos de casos de los que han tenido conocimiento. Se comentó que la corrupción es más extendida en ciertas áreas del Poder Judicial que en otras, y se señaló

11/ Encuesta realizada en Lima Metropolitana en abril de 1993 a una muestra aleatoria total de 502 personas mayores de 18 años.

algunos juzgados de derecho público que tienen injerencia en temas políticos como casos especialmente problemáticos. Asimismo, algunos miembros del *Task Force* sostuvieron que la presión política se dirige tanto a los jueces honestos como corruptos. Se mencionó que muchas veces la corrupción política encubre la corrupción económica, y se permite que exista corrupción económica en el caso de jueces que ceden a la presión política.

#### 4. La eficiencia administrativa y la independencia del Poder Judicial

La Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada en 1991<sup>12</sup> introdujo la figura de un órgano de gobierno al interior del Poder Judicial distinto a la Corte Suprema de Justicia de la República. Este órgano fue denominado Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y estaba integrado por cuatro magistrados y un representante de los colegios de abogados. Era presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien era a su vez titular del pliego presupuestario<sup>13</sup>. Integrado exclusivamente por abogados, la percepción de la mayoría de miembros del *Task Force* es que el Consejo Ejecutivo careció de una visión gerencial de sus funciones<sup>14</sup>. El gerente

general a cargo de la administración del Poder Judicial participaba en las reuniones del Consejo Ejecutivo con voz, pero sin voto, por lo que en la práctica no gozaba de prerrogativas importantes. Los resultados de este esquema de organización no fueron satisfactorios.

A mediados de 1995, luego de gestiones de los magistrados descontentos con la gestión del órgano encargado de la reforma administrativa, y de un proyecto de ley presentado por el presidente de la Corte Suprema que fue descartado por implicar la interferencia directa del Poder Ejecutivo y del Congreso en la administración del Poder Judicial, el Congreso aprobó la Ley 26546. Esta ley creó un órgano de gobierno integrado por los tres presidentes de las salas de la Corte Suprema, sin incluir al presidente, y añadió la figura de un secretario ejecutivo designado por dichos magistrados, al que se dotaba de atribuciones importantes en el campo administrativo<sup>15</sup>. La ley designó a los primeros integrantes de la Comisión Ejecutiva de manera individual, sin tomar en cuenta al presidente de la Corte Suprema como presidente de la Comisión Ejecutiva.

La Comisión Ejecutiva que entró en funciones a partir de esa fecha reforzó la administración del Poder Judicial, lo que per-

12/ La ley orgánica del Poder Judicial fue el resultado de más de 12 años de trabajo y de varias comisiones de juristas y magistrados. Para mayor referencia ver Nueva estructura del Poder Judicial. Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado por Manuel Catacora Gonzales, Javier de Belaunde López de Romaña, Octavio Linares Alencastre y Hugo Manchego Adrián.

13/ Los demás miembros eran: el vocal supremo administrativo, el vocal supremo jefe de la Oficina de Control de la Magistratura, un vocal superior elegido por todos los presidentes de las cortes superiores del país y una persona designada por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

14/ Por ejemplo, uno de los miembros del *Task Force* señaló que muchas decisiones de menor importancia eran tomadas por el Consejo en lugar de ser delegadas a la gerencia. Hasta la correspondencia era leída íntegramente y respondida por el órgano colegiado.

15/ La propuesta formulada por el presidente de la Corte Suprema al Congreso era diferente: planteaba la creación de un órgano de gobierno integrado por representantes del Legislativo, el Ejecutivo e incluso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

mitió desarrollar acciones complejas, como el desplazamiento de los magistrados a las prisiones para resolver los conflictos penales y la realización del inventario de los expedientes, que eran medidas necesarias para el mejor desempeño del sistema judicial, pero percibidas como impracticables por carencias administrativas y gerenciales.

Se señaló que las reformas administrativas ya habían sido hechas o que, en todo caso, ya se ha creado un aparato administrativo eficiente que puede satisfacer adecuadamente las necesidades de gestión del Poder Judicial, por lo que es el momento de

rediseñar el órgano de gobierno. En la discusión acerca de las características que debería tener el nuevo órgano de gobierno, se plantearon las siguientes interrogantes:

Entre los miembros del *Task Force* hubo acuerdo en reconocer la necesidad de contar con un órgano de gobierno del Poder Judicial, que reemplace a la Comisión Ejecutiva. Se debatieron diferentes planteamientos respecto de cómo conformarlo para asegurar que tenga el liderazgo e independencia necesarios, incluida la posibilidad de que el órgano de gobierno no esté sólo conformado por vocales y abogados.

- ¿Debería continuarse con el actual esquema de la Comisión Ejecutiva, pero con un sistema distinto de nombramiento de los integrantes de las mismas?
- ¿Debería volverse al sistema anterior con la existencia de un Consejo Ejecutivo del Poder Judicial?

- ¿Quién debería asumir la titularidad del pliego: el presidente de la Corte Suprema o el responsable administrativo del Poder Judicial?
- ¿Cuáles deberían ser las atribuciones y facultades del gerente general o secretario ejecutivo del Poder Judicial?

Durante la discusión fueron reseñadas dos propuestas que han abordado estos problemas. Una es la de la Comisión Andina de Juristas, que recomienda que el presidente del órgano de gobierno sea el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien, a su vez, por motivos constitucionales, debe ser el titular del pliego. La propuesta contempla que el gerente asuma funciones importantes. La otra propuesta, planteada por Marcial Rubio<sup>16</sup>, que requeriría un cambio constitucional, es la de un órgano de gobierno elegido mediante un colegio electoral compuesto por representantes del pueblo. La propuesta sugiere que los candidatos no sean necesariamente abogados, pero que cumplan requisitos especiales en materia profesional y de probado servicio social.

El *Task Force* concluyó que cualquier propuesta con relación a la integración y funciones del órgano de gobierno requiere de la generación de consenso entre las principales instituciones y personas representativas de la sociedad civil. Para ello es indispensable que se difundan y evalúen las principales propuestas existentes a fin de proponer una alternativa que garantice la existencia de un Poder Judicial moderno e

16/ Rubio Correa, Marcial (1999)

independiente. Considerando la proximidad del debate electoral, el *Task Force* estimó

Una propuesta de conformación del órgano de gobierno plantea que el presidente de la Corte Suprema lo presida y sea el titular del pliego, de acuerdo a la Constitución, pero que el gerente tenga amplias atribuciones. Otra propuesta plantea una modificación constitucional para que el órgano de gobierno sea elegido mediante un colegio electoral y que los candidatos no sean necesariamente abogados.

altamente conveniente para el país que las distintas fuerzas políticas suscriban un acuerdo básico sobre la independencia e imparcialidad de las instituciones encargadas de la administración de justicia en el país.

calidad del trabajo judicial. No se ha logrado consolidar jurisprudencia homogénea, salvo avances en algunos temas puntuales, y, por lo tanto, las partes en un juicio y los abogados enfrentan gran incertidumbre acerca de los criterios con que los jueces aplicarán el Derecho en sus resoluciones.

El *Task Force* manifestó algunas preocupaciones por la labor de la Academia de la Magistratura en materia de capacitación. Algunos participantes señalaron que la Academia de la Magistratura ha caído en la tentación de ser una pequeña universidad que enseña lo que se tendría que enseñar en la Facultad de Derecho. El artículo 151 de la Constitución señala que la Academia se encarga no solamente de la capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, sino también de los candidatos, lo que es costoso e inútil.

## 5. La calidad del juez

Algunos miembros del *Task Force* resaltaron que el Poder Judicial ha hecho esfuerzos importantes para elevar el nivel académico de los magistrados. La Academia de la Magistratura<sup>17</sup> viene implementando tres programas: Programa de Formación de Aspirantes, Programa de Actualización y Perfeccionamiento y Programa de Ascensos. Hay también numerosos cursos para magistrados realizados en convenio con instituciones públicas y privadas.

Sin embargo, la percepción mayoritaria de los miembros del *Task Force* es que, a pesar de estos avances, las campañas y cursos de capacitación para magistrados impulsados por la Comisión Ejecutiva no han resultado en progresos visibles en la

Por otro lado, se consideró la falta de especialización como otro factor que encarece y obstaculiza una adecuada capacitación de magistrados. Los dos cursos de la Academia de la Magistratura –“Formación de aspirantes”, de dos años de duración, y “Capacitación para el ascenso”, de nueve meses de duración– contienen materias de derecho civil, derecho penal y de derecho público para todos los candidatos o magistrados, según el caso, sin importar su especialidad.

En general, los miembros del *Task Force* se mostraron a favor de un cambio por el cual la Academia de la Magistratura realice convenios con universidades de prestigio y que los cursos estén orientados

17/ La Constitución de 1993 creó la Academia de la Magistratura como órgano encargado de la capacitación de magistrados.

a resolver los problemas específicos que enfrenta la judicatura.

Al respecto, algunos miembros del *Task Force* sostuvieron que los siguientes comportamientos son comunes entre muchos jueces:

- Formalismo. Al decidir sobre los procesos a su cargo, muchos jueces se orientan principalmente por el criterio de la formalidad. Se pretende obedecer

En materia de capacitación, los escasos recursos económicos y humanos con que cuenta la Academia de la Magistratura deberían concentrarse en capacitar sólo a los magistrados seleccionados y no a todos los aspirantes.

literal y rígidamente las normas, especialmente las de procedimiento, aunque ello implique injusticias. Una razón que puede explicar este comportamiento es el temor ante las quejas de los abogados y litigantes ante el Órgano de Control Interno y también ante denuncias penales por prevaricato. Así, muchos jueces prefieren basarse en formalidades, porque ello les permite escudarse en razones “objetivas” para acceder o denegar los pedidos de las partes frente a lo “subjetivo”, que podría ser su propio criterio de justicia.

Así, muchos jueces prefieren basarse en formalidades, porque ello les permite escudarse en razones “objetivas” para acceder o denegar los pedidos de las partes frente a lo “subjetivo”, que podría ser su propio criterio de justicia.

- Prejuicios. Es común que muchos jueces tengan algunas ideas previas acerca de cierto tipo de procesos. Por ejemplo, en los juicios de cobro de dinero, muchos jueces tienden a favorecer a los deudores, que son vistos como la “parte débil” del conflicto. También es frecuente que, en casos de violencia familiar y sobre todo en los delitos contra la liber-

tad sexual, muchos magistrados entren a evaluar la conducta de la víctima, con el objetivo de buscar evidencias de causa o provocación, y no a los hechos de manera objetiva.

- Inadecuada percepción acerca de su función. Muchos magistrados y, en general, los demás operadores del sistema judicial, no tienen conciencia de su rol como prestadores de un servicio público a la comunidad<sup>18</sup>, y que por ello deberían desempeñarse de manera diligente y esforzada para resolver problemas a los usuarios y no para crearles otros. Al respecto, el doctor Roberto Mac Lean precisa la necesidad de concebir a la administración de justicia como un servicio: “Quien quiere cobrar una deuda impagable, recobrar la reparación de un daño, proteger una propiedad o un derecho o ejecutar un contrato debería recurrir a los tribunales de justicia con la misma confianza y seguridad con la que descuelga un teléfono para hacer una llamada, gira un cheque para que el banco que tiene sus depósitos lo pague o llama a un taxi para que lo traslade a otro lugar”, señala.

Buena parte de las deficiencias de los jueces tiene su origen en una legislación innecesariamente compleja y muchas veces incoherente. En materia de Derecho Penal, por ejemplo, la legislación que frecuentemente se cambia para agravar las penas para determinados delitos que generan la atención del público por algún hecho en particular, ha obligado a los jueces a imponer sanciones

18/ Al respecto Roberto Mac Lean ha escrito un ensayo titulado “La función social del juez: la cultura de servicio en la administración de justicia”.

desproporcionadas, que generan una sensación de gran injusticia para los involucrados. Ello ocurre con el delito de

Para los miembros del *Task Force* resultó claro que la calidad del juez está directamente vinculada con la de los sistemas de designación y selección de magistrados, la carrera judicial y la educación legal.

tráfico ilícito de drogas, por el cual se condena a numerosas mujeres que han participado en operaciones de pequeña escala como “*burriers*” con penas muy duras, mientras que, por otro lado, se tiene

personas peligrosas para la sociedad que han cometido delitos más graves, pero a los que corresponden menores penas según la legislación penal.

### 5.1 Los sistemas de designación y selección de magistrados

La Constitución de 1993 estableció un novísimo sistema de designación y nombramiento de magistrados por un órgano independiente del poder político: el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Con el mecanismo diseñado para su conformación<sup>19</sup> se buscaba la participación directa a representantes de la sociedad civil, para que asuman las funciones de seleccionar, ratificar y destituir a los magistrados del Poder Judi-

cial y del Ministerio Público. Sin embargo, el grueso de estas facultades fueron recortadas o suspendidas durante el proceso de reforma. El primer recorte fue introducido por la Ley 26933 (marzo de 1998), que restringió significativamente la capacidad del CNM para destituir a los vocales y fiscales supremos, al establecer como requisito de la destitución el hecho de haber sido sancionados previamente con suspensión<sup>20</sup>. El segundo recorte fue ordenado por una resolución de tipo administrativo del titular del pliego (agosto de 1998), por la cual prolongó el período de formación de aspirantes a magistrados de 6 a 24 meses, lo que tuvo el efecto de inhabilitar a los aspirantes que ya habían terminado su curso en marzo de 1998 y se suspendió la facultad de nombrar magistrados hasta el año 2000.<sup>21</sup>

Frente al recorte de competencias, todos los miembros del CNM renunciaron y los suplentes asumieron el cargo. Esta situación generó malestar en la opinión pública, pues a pesar de que quienes asumieron el cargo habían sido elegidos democráticamente por las instituciones mencionadas, el hecho de aceptar el nuevo ámbito de competencias restringidas fue interpretado como una señal de sumisión al Poder Ejecutivo.

19/ El CNM está compuesto por representantes elegidos por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, los colegios de abogados del país, los demás colegios profesionales del país, los rectores de las universidades nacionales y particulares.

20/ Ley 26933, artículo 1.- “Los Magistrados del Poder Judicial y los Fiscales del Ministerio Público incurrir en causal de destitución cuando cometen un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público, siempre que hubieran sido sancionados con suspensión anteriormente; intervienen en procesos judiciales a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal; o son sentenciados a pena privativa de la libertad por delito doloso”.

21/ En ese momento, el CNM había nombrado ya a los vocales y fiscales superiores de la gran mayoría de cortes del país, pero suspendió temporalmente los nombramientos para las numerosas plazas de jueces y fiscales de los primeros niveles de la administración de justicia en espera de la culminación de los cursos de capacitación para aspirantes.

## El número de magistrados provisionales y suplentes

Los magistrados provisionales han sido designados para ejercer el cargo en un determinado nivel jerárquico y asumen temporalmente una magistratura superior. Los magistrados suplentes son abogados litigantes que se desempeñan temporalmente como magistrados por designación de la Comisión Ejecutiva. Esta figura fue creada para cubrir temporalmente las plazas de magistrados que se encontraban de vacaciones o de licencia. Sin embargo, actualmente éstos vienen asumiendo las funciones por períodos sumamente prolongados, con lo que se ha desnaturalizado la figura.

Actualmente, los magistrados provisionales y suplentes representan el 79% del total de magistrados. El número de jueces provisionales y suplentes se incrementó debido a dos factores. El primero de ellos fue el proceso de destitución de magistrados realizado en 1992, cuyas plazas fueron cubiertas con jueces provisionales. El segundo factor fue el proceso de “descarga judicial” impulsado por la Comisión Ejecutiva durante 1996 y 1997. Este proceso significó la creación de un tercio más de juzgados y salas transitorias (aproximadamente 400), algunas de las cuales se mantienen hasta la fecha. La mayor parte de estas plazas fueron encargadas a jueces provisionales o suplentes. El siguiente cuadro muestra la importancia del grupo de magistrados provisionales y suplentes en cada nivel del Poder Judicial:

CUADRO 1

Número de jueces y vocales a nivel nacional por cargo y condición en mayo de 1999				
	Titulares	Provisionales	Suplentes	Total
Vocales supremos	14	19	-	33
Vocales superiores	251	109	62	422
Jueces especializados	51	103	553	707
Jueces de paz letrados	8	11	331	350
Total magistrados	324	242	946	1,512

Fuentes: Cortes Superiores de Justicia y Secretaría Ejecutiva del Poder Judicial.

Por otro lado, cabe señalar que la conformación de las salas y juzgados transitorios es bastante confuso. Por ejemplo, la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema está compuesta mayoritariamente por magistrados titulares. Esta sala actúa como primera instancia en los procesos que se inician directamente en la Corte Suprema, mientras que la Sala Civil Permanente, integrada por magistrados provisionales, actúa como última instancia. De otro lado, algunos miembros del *Task Force* señalaron que las salas y juzgados que resuelven los problemas de mayor implicancia política están compuestos por magistrados provisionales o suplentes.

El mantenimiento de un número excesivo de magistrados provisionales y suplentes y su actuación en instancias claves contribuyen, entre otros factores, a debilitar la independencia del Poder Judicial.

Los jueces provisionales y suplentes están en una situación más vulnerable frente a la influencia política y económica, pues ellos no están protegidos por la garantía de inamovilidad en el cargo. Estos magistrados pueden ser removidos de la instancia en la que se desempeñan y ser trasladados a otro juzgado o sala, sin importar que sea de otra especialidad. Para los provisionales, la posibilidad de retornar a su despacho de origen tiene dos efectos negativos: sufrir una reducción significativa de sus ingresos<sup>22</sup> y bajar de nivel jerárquico, lo que tiene mucha importancia en una institución tan vertical como el Poder Judicial. Los magistrados suplentes son más vulnerables todavía, pues al cancelárseles el encargo se les priva de su empleo.

Una de las soluciones que frecuentemente se plantea para resolver este problema es el nombramiento en el plazo más breve posible de todos los jueces y vocales que se requieran. Por otro lado, ello tiene cierta dificultad mientras no termine el proceso de descarga procesal y no se conozca con exactitud el número de magistrados que se necesita en el Poder Judicial en la actualidad. Desde esta perspectiva, la solución del problema tendría que empezar por la estimación del número de plazas permanentes que requiere el país.

Algunos participantes en el *Task Force* señalaron que el tema de la provisionalidad de magistrados es más complejo. De un lado, los jueces permanentes también pueden ser objeto de presiones eco-

nómicas y políticas. Por otro lado, si se considera el hecho de que la gran mayoría de candidatos para cubrir las plazas de magistrados serían precisamente quienes hoy se desempeñan como provisionales o suplentes, y que éstos serían designados por el actual Consejo Nacional de la Magistratura, cuya conformación es cuestionada, el nombramiento de magistrados permanentes no garantizaría un progreso hacia una magistratura más idónea.

La solución al problema de los magistrados provisionales y suplentes no es sencilla. Un nombramiento masivo podría resultar en el reconocimiento de permanencia y estabilidad a los actuales jueces provisionales y suplentes.

## 5.2 La carrera judicial

Aunque las remuneraciones de los jueces han experimentado un significativo incremento en los últimos años (un juez especializado de primera instancia puede obtener aproximadamente US\$1,300 mensuales), los interesados en ser jueces no son los profesionales más capacitados. Los estudiantes de las mejores universidades no se sienten atraídos por el Poder Judicial, por el desprestigio de la institución. Es por ello que, además de las mejoras salariales, debe formularse propuestas creativas para hacer del Poder Judicial un lugar atractivo para desarrollarse profesional y personalmente. Al respecto, se planteó que es conveniente mantener una carrera judicial, pero darle mayor flexibilidad para que los magistrados puedan entrar y salir de ella para ejercer la práctica privada.

<sup>22</sup>/ Ver Anexo 2, Ingresos de los magistrados del Poder Judicial

En tal sentido, y para darle viabilidad a la reforma judicial en una serie de aspectos, se consideró que sería de enorme importancia que se pudiese convocar a ju-

Todos los miembros del *Task Force* concordaron en que es necesario flexibilizar la carrera judicial, para que facilite y estimule el ingreso de profesionales idóneos a los más altos niveles de la judicatura. Los aumentos de sueldos de los jueces durante los últimos años hacen que éste ya no sea un factor limitante para atraer abogados de primer nivel.

ristas respetados, de alta calidad profesional y solvencia moral para la Corte Suprema que puedan ejercer liderazgo entre los profesionales jóvenes. La utilidad de este cambio incluso merecería que se analizaran mecanismos especiales: plazos cortos, dedicación no exclusiva, opciones de pasantía a cortes supremas de otros

países, etcétera. Si bien la incorporación de este tipo de mecanismos no es convencional, y algunos de estos planteamientos generaron debate al interior del *Task Force*, se consideró que valdría la pena estudiar qué mecanismos serían necesarios para lograr un cambio así.

### 5.3 La educación legal en las universidades

Un factor muy importante que incide en la calidad profesional de los jueces hoy es la baja calidad de la educación legal que reciben los estudiantes de Derecho en muchas universidades del país. Según la ENNIV 97, existen 33,686 estudiantes de Derecho en las 33 universidades que ofrecen esta carrera en el Perú, de los cuales el 60% realiza sus estudios en una institución privada y el 53% lo hace en Lima.

La educación legal en el país es deficiente. Desde los años 70 no se trata el

tema de la reforma de la enseñanza del Derecho en las universidades. No se sabe si las facultades de Derecho están produciendo abogados dotados de un mínimo de herramientas para desarrollar un razonamiento jurídico aceptable. Por lo general, se imparten cursos descriptivos de las normas y no se exige la lectura intensiva. Los abogados se educan en el formalismo, que luego aplican automáticamente en la función judicial. Tampoco se promueve una conciencia conciliadora, centrada en dar solución definitiva al conflicto, sino conflictiva y detallista.

La solución a este problema no es fácil, pues requeriría del esfuerzo de universidades públicas y privadas en todo el país. En otros países el problema de las deficiencias en la enseñanza del Derecho en las universidades se enfrenta mediante la obligatoriedad de un examen que se debe aprobar ante el Colegio de Abogados o el Poder

Judicial para poder realizar el ejercicio profesional, pero en el Perú ello también tendría sus propios riesgos. De cualquier manera, es claro que mientras

exista un gran número de abogados que no reciben una buena formación profesional, el Poder Judicial tendrá dificultades para operar mejor, no sólo por los efectos sobre la calidad profesional de los jueces, sino también por el desempeño de los abogados que acuden a él como representantes de las partes.

La formación de abogados en las universidades del país se ha deteriorado mucho, con contadas excepciones. Este problema afecta no sólo la calidad del juez, sino también el tipo de abogado que acude al Poder Judicial a representar los intereses de las partes.

## 6. Rol de los colegios de abogados

Según la Encuesta Nacional de Hogares de 1997, existen 34,127 personas que se desempeñan como abogados en el Perú, además de los estudiantes de Derecho. La mayoría se encuentra en Lima y en otras ciudades de la costa. En lo que se refiere a la forma en que laboran, un gran porcentaje lo hace de manera independiente (44%), y dentro del grupo que trabaja como dependiente, el 31% lo hace para el régimen privado, y el 25% en la administración pública.

Para ejercer el patrocinio judicial los abogados deben estar inscritos en el colegio de abogados. Esta exigencia legal ha determinado que los colegios de abogados tengan presencia e influencia importante en la colectividad jurídica. Por ejemplo, el Colegio de Abogados de Lima tiene 29,000 abogados inscritos<sup>23</sup>. Se estima que se encuentran en funciones alrededor de 20,000, pues cerca de 15,000 ejercen su derecho de sufragio en las elecciones por las autoridades del colegio.

En opinión de los miembros del *Task Force*, los colegios de abogados deberían ejercer un mayor control sobre la conducta de los profesionales del Derecho. Son muy pocas las oportunidades en las que se ha visto que un colegio de abogados sancione de manera seria la mala conducta de uno de sus miembros. Por ejemplo, algunos miembros del *Task Force* señalaron que, si bien no se tiene conocimiento del número exacto, la percepción es que el Colegio de Abogados de Lima no sanciona a más de cinco abogados como prome-

dio anual. Debe considerarse que entre las sanciones está la “amonestación privada” y la “suspensión por seis meses”. Para los litigantes que denuncian un mal comportamiento es muy difícil obtener y presentar pruebas. A esta dificultad se suma la larga duración de los “procesos” de investigación al interior del colegio. Los miembros del *Task Force* señalaron que actualmente el Colegio de Abogados de Lima se encuentra estudiando una reforma de este sistema, que ojalá implique una posición más activa en este campo.

## 7. Sistemas alternativos de solución de conflictos

Los sistemas alternativos de solución de conflictos (SASC) están cubriendo el vacío que deja un Poder Judicial que no logra dar respuestas oportunas y adecuadas a los conflictos. Generalmente recurren a los SASC las partes en dos tipos de conflictos: los que requieren de la intervención de personas altamente calificadas o especializadas y los que necesitan de una rápida resolución, porque en ellos la demora en resolverlos puede ser tan o más perjudicial que los conflictos mismos. En tales situaciones se aplican los sistemas convencionales, como el arbitraje, la negociación, la conciliación y la mediación.

También recurren a los SASC las personas de escasos recursos económicos que no pueden acceder al Poder Judicial por los altos costos directos e indirectos del litigio. Estos sistemas son lo que algunos denominan administración de justicia informal o justicia comunitaria, que es la que

23/ Esta cifra incluye también a los fallecidos

se da al interior de las organizaciones sociales, como las comunidades campesinas, las comunidades nativas o las organizaciones vecinales ubicadas en las zonas urbanomarginales<sup>24</sup>.

Un punto relacionado, pero diferente, es el de los mecanismos de justicia administrativa como el Indecopi, que han permitido descargar al Poder Judicial de un conjunto de casos, de tipo especializado, y que han logrado un buen nivel de reconocimiento. El fortalecimiento de este tipo de instancias o la creación de nuevas fue también mencionada como una posibilidad a considerar como alternativa viable para responder a los retos de generar mecanismos de solución de conflictos en el mediano plazo. Estas instituciones, por ser nuevas, tienen cierta mayor facilidad para enfrentar los retos; es indispensable que se garantice su autonomía y calidad técnica.

Es necesario señalar que los avances en estos campos no pueden ser definitivos si no existe un mejoramiento paralelo del Poder Judicial, pues, de manera natural o forzada, cualquiera de las partes que no esté satisfecha con la forma en que se resuelve el conflicto en estos ámbitos puede luego acudir al Poder Judicial.

### Arbitraje

En el Perú existe oferta de servicios de arbitraje altamente calificados y especializados, pero debido a su onerosidad ésta se encuentra fuera del alcance de la mayoría de ciudadanos y empresas. Ello puede explicar el hecho de que en el país el arbitraje no esté muy difundido, a pesar de

contar con una legislación sobre la materia muy adecuada.

Una de las instituciones que ha venido desempeñando un importante papel en el arbitraje es la Cámara de Comercio de Lima. Esta institución ha organizado arbitrajes poco numerosos, pero muy importantes en cuanto a las sumas de dinero involucrados.

CUADRO 2

Casos sometidos a arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima*		
Año	Número de casos	Cuantías (US\$)
1993	2	231 481
1994	5	329 289
1995	12	23, 979 742
1996	32	13, 595 595
1997	48	32, 657 754
1998	74	52, 549 370
1999*	27	11, 914 232

\* A noviembre

Fuente: Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima

Además de estos casos, se estima que muchos otros son resueltos por árbitros privados, de los cuales no se tiene registro.

### Conciliación

En los últimos años se ha avanzado mucho en la legislación e impulso de la conciliación. Actualmente funcionan como centros de conciliación las Defensorías del Niño y el Adolescente (Demuna) en todo el país, que atienden muchos problemas de tipo familiar. De enero a abril de 1999

24/ Ver Revilla Vergara, Ana Teresa (1999).

las Demuna han atendido 16,891 casos, de los cuales el 42% corresponde a alimentos, 12% a violencia familiar, 11% a filiación, 7% a maltrato, otro 7% a tenencia y el resto a negligencia, régimen de visitas y orientación<sup>25</sup>.

A partir del 14 de enero del 2001 será obligatoria<sup>26</sup> la conciliación antes del inicio de una acción judicial, excepto en materias penales. De esta forma, se ha reinstalado el sistema vigente a inicios de la República, cuando las primeras cartas constitucionales disponían la conciliación previa, con la diferencia de que antes la conciliación era conducida por los jueces de paz, mientras que ahora lo harán “conciliadores” privados<sup>27</sup>.

Algunos miembros del *Task Force* cuestionaron la obligatoriedad de la conciliación, argumentando que puede convertirla, en la práctica, en un paso procesal adicional sin otro efecto que el alargar los procesos. Ello dependerá de la habilidad de los conciliadores para ayudar al entendimiento de las partes. Se cuestionó también la obligatoriedad de la conciliación en los casos de violencia doméstica, que la ley establece de manera explícita<sup>28</sup>. En otros países, la legislación establece lo contrario: si durante el proceso de conciliación se descubre que hay problemas de violencia familiar, la conciliación se termina y el caso pasa directamente al juez. Ello se fundamenta en que las faltas y delitos deben ser castigados. Aparen-

temente la ley incorpora este principio, pues en otro artículo se señala que las faltas y delitos no se someten a conciliación extrajudicial.

Se señaló que, en materia de violencia doméstica, las víctimas no concilian en realidad, sino renuncian y ceden por temor. Ello se desprende de la lectura de las actas de procesos judiciales en donde los jueces alientan a las partes a conciliar. En la mayor parte de casos se exige a la mujer una renuncia de sus derechos para fortalecer la “unidad familiar”, sin tomar en cuenta los abusos a los que ella puede estar siendo sometidas, los que pueden ser muy graves.

La conciliación obligatoria a partir del 2001 también genera controversia. La obligatoriedad puede convertirla en un paso adicional, sin efecto práctico, pero es posible que los conciliadores puedan hacer ver a las partes la utilidad de llegar a un acuerdo. De otro lado, existen cuestionamientos a que se permita la conciliación en los casos de violencia doméstica.

## 8. La Justicia de Paz

La Justicia de Paz<sup>29</sup> es una institución muy antigua en el Perú y que ha funcionado ininterrumpidamente a lo largo de toda la historia republicana. La Justicia de Paz es ejercida básicamente por miembros de la comunidad, quienes resuelven los conflictos que se les presentan principalmente mediante la conciliación. En los casos que excepcionalmente deben resolver, lo hacen según su leal saber y entender, tomando como referencia los usos y costumbres del lugar.

25/ Diario El Comercio, 15 de agosto de 1999.

26/ Por Ley 27218

27/ Para poder ser conciliador se requiere, entre otros, haber recibido un curso de no menos de 48 horas dictado por un Centro de Conciliación autorizado por el Ministerio de Justicia.

28/ Artículo 9 de la Ley 26872: “...En asuntos relacionados al derecho de familia se someten al procedimiento establecido en la presente ley las pretensiones que versen sobre alimentos, régimen de visitas y violencia familiar”.

29/ Denominada anteriormente no-letrada.

Los jueces de paz ejercen sus funciones en todos los centros poblados. Se estima que actualmente existen alrededor de 4,000 jueces de paz en todo el país. Si se considera que en las demás instancias del Poder Judicial hay 1,512 jueces, puede apreciarse la relevancia de esta instancia del Poder Judicial.

Los jueces de paz ejercen su función de manera complementaria a su actividad principal. El cuadro siguiente muestra las ocupaciones principales más comunes:

CUADRO 3

Actividad predominante del juez de paz (%)			
	Costa	Sierra	Selva
Agricultor	33.3	64.5	47.5
Profesor	15.1	7	16.3
Empleado	23.1	5.5	11.3
Obrero	3.2	4.3	5
Comerciante	9.7	9.6	18.8
Ama de casa	4.8	1.4	-
Jubilado	5.9	4.7	-
Desempleado	0.5	0.1	-
Estudiante	1.6	0.1	-

Instituto de Defensa Legal: "El otro poder judicial", Lima 1999.

Los jueces de paz resuelven por lo general conflictos de la vida cotidiana y problemas de faltas leves. Cuando identifican la comisión de un delito, por lo general trasladan el caso al juez de la provincia.

A diferencia del Poder Judicial, los Jueces de Paz tienen un buen nivel de respaldo de la población a la que brindan sus

servicios. Así, aunque formalmente la justicia de paz es gratuita<sup>30</sup>, es usual que los jueces de paz cobren por el trabajo que realizan. Sin embargo, como demuestra una investigación realizada por Hans Jürgen Brandt (1990)<sup>31</sup>, los litigantes aceptan los cobros sin reclamo.

El Poder Judicial ha venido promoviendo el desarrollo de algunos cursos para jueces de paz llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales (ONG). Por otro lado, en virtud del Programa de "Mejoramiento del acceso a la justicia", que financia el Banco Interamericano de Desarrollo, se viene trabajando con un programa de capacitación para jueces de paz en cuatro departamentos del país en coordinación con ONG que tienen experiencia de trabajo en capacitación en el tema de género. Los aspectos de equidad de género se consideran especialmente importantes, pues dado que los jueces de paz resuelven en función de los usos y costumbres, pueden estar perpetuando situaciones de inequidad que son aceptadas socialmente.

Dada la inexistencia de una ley que reglamente la elección popular de los jueces de paz, conforme a lo establecido por el artículo 152 de la Constitución, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial ha establecido un procedimiento para la elección popular de los jueces de paz.

El *Task Force* consideró sumamente importante que los políticos, las instituciones académicas y el país en general tomen con-

30/ El artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala: "La Justicia de Paz es gratuita, salvo que la diligencia o actuación se realice fuera del despacho judicial, en cuyo caso perciben los derechos que fija el respectivo Consejo Ejecutivo Distrital".

31/ La investigación incluyó encuestas a litigantes y revisión de actas de los procesos.

ciencia de la gran relevancia de los jueces de paz para la justicia en el país, y que se estudie seriamente la realidad de esta institución para fortalecerla y corregir sus deficiencias o aspectos negativos. La definición de políticas sobre los jueces de paz es compleja, pero es ineludible, pues se encuentran pendientes temas sumamente importantes, como la definición del rol de los jueces de paz (ámbito de competencias; relación con los conciliadores en equidad, con las comunidades campesinas y con las comunidades nativas) y el sistema de elección.

#### 9. La jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas

Las comunidades campesinas y nativas resuelven los conflictos que ocurren al interior de su territorio, especialmente los problemas de tierras, familiares o vecinales entre los miembros de la comunidad. Excepcionalmente, estas instituciones resuelven problemas que son tipificados como delitos por el ordenamiento jurídico nacional.

Una gran novedad que trajo la Constitución de 1993 fue el reconocimiento de la jurisdicción especial que tienen las co-

munidades campesinas y nativas. Sin embargo, pese a este reconocimiento, las autoridades judiciales, policiales y políticas hacen caso omiso a lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución. El *Task Force* consideró importante la aprobación de una ley que regule la coordinación de la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas con el Poder Judicial. Para ello, debe enfrentarse los temas centrales de esta jurisdicción especial:

- Las comunidades campesinas y nativas tienen una competencia más amplia que los jueces de paz. ¿Cuál es el rol del juez de paz que ejerce sus funciones en una comunidad?
- ¿En qué medida la administración de justicia de las comunidades campesinas y las comunidades nativas constituyen instancias de desprotección de los derechos de la mujer y del niño?
- ¿Cuál es la competencia de las autoridades comunales? ¿Están facultadas para resolver asuntos que el derecho penal peruano tipifica como delitos?
- ¿Es el Tribunal Constitucional la instancia encargada de señalar la competencia de las autoridades comunales?

## Bibliografía

- Davis, William (1996). "Informe al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el proceso para la reforma del sistema de justicia en el Perú". San Francisco, DPK Consulting. Mimeo.
- Eyzaguirre, Hugo (1996). "Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America". Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, DPP, Working Paper Series No. 103.
- Falla Jara, Alejandro (1993). "La responsabilidad civil extracontractual en el Perú: Análisis de un fracaso". Tesis para optar el título profesional de abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Febrero, 1993.
- Instituto APOYO (1993). Estudios de opinión sobre el sistema judicial. "Evaluación del sistema judicial – opinión pública" y "Evaluación del sistema judicial – Agraviados". Lima. Abril-mayo, 1993.
- Instituto APOYO (1998). "El impacto del Poder Judicial en las decisiones empresariales en el Perú". Lima. Setiembre, 1998.
- Jürgen Brandt, Hans (1990). "En nombre de la paz comunal, un análisis de la Justicia de Paz en el Perú". Fundación Friedrich Naumann y Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia. Lima.
- Mac Lean, Roberto. "La función social del juez: la cultura de servicio en la administración de justicia". Mimeo. (s/f).
- North, Douglas (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Rubio Correa, Marcial (1999). "Quitate la venda para mirarme mejor. La reforma judicial en el Perú". Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima.
- Revilla Vergara, Ana Teresa (1999). "La administración de justicia informal" en Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa. Corporación Excelencia en la Justicia, Santa Fe de Bogotá.

## Anexo 1

### **Salas y juzgados existentes en la Corte Superior del Distrito Judicial de Lima**

#### **Corte Superior de Lima:**

1. Sala Civil para Procesos Sumarísimos y No Contenciosos
2. Sala Civil para Procesos Ejecutivos y Cautelares
3. Sala Civil para Procesos Abreviados y de Conocimiento
4. Sala de Familia
5. Primera Sala Penal Corporativa para Procesos Ordinarios con Reos Libres
6. Segunda Sala Penal Corporativa para Procesos Ordinarios con Reos Libres
7. Tercera Sala Penal Corporativa para Procesos Ordinarios con Reos Libres
8. Primera Sala Penal Corporativa para Procesos Ordinarios con Reos en Cárcel
9. Segunda Sala Penal Corporativa para Procesos Ordinarios con Reos en Cárcel
10. Sala de Apelaciones para Procesos Sumarios con Reos en Cárcel
11. Primera Sala Corporativa Laboral
12. Segunda Sala Corporativa Laboral
13. Tercera Sala Corporativa Laboral
14. Sala Corporativa Especializada en Derecho Público
15. Sala Corporativa Nacional (Sala especializada dedicada al juzgamiento de casos complejos)
16. Sala de Delitos Tributarios y Aduaneros en Materia Arbitral
17. Sala Especializada en lo Contencioso - Administrativo

#### **Juzgados Especializados Civiles de Lima**

1. Juzgados que conocen de Procesos de Conocimiento y Abreviado
2. Juzgados que conocen de los Procesos Sumarios y No Contenciosos
3. Juzgados que conocen de los Procesos Ejecutivos
4. Juzgados que conocen de los Procesos de Ejecución y Trámites de Exhortos
5. Juzgados que conocen de Procesos No Contenciosos Iniciados Hasta Antes de la Dación de la Ley 26662 (procesos de ejecución y trámites de exhortos)
6. Juzgados de Trámites, Sentencia y Ejecución de Expedientes Seguidos con el Código de Procedimientos Civiles

#### **Juzgados Especializados Penales de Lima**

1. Juzgados Penales para Procesos Sumarios y Especiales en los que el Juez Penal Sentencia (procesados libres)
2. Juzgados Penales para Procesos Ordinarios (procesados libres)
3. Juzgados Penales para Procesos Sumarios en los que el Juez Sentencia (procesos con reos en cárcel). Éstos están en Lurigancho y Castro Castro, Chorrillos y San Jorge)
4. Juzgados Penales para Procesos Ordinarios y Especiales (procesos con reos en cárcel). És-

tos están en Chorrillos, Castro Castro y San Jorge)

5. Juzgados Penales para Procesos Ordinarios (procesos con reos en cárcel). Éstos están en Lurigancho
6. Juzgados Penales para Conocer de la Ejecución de Sentencias Firmes en Todos los Procesos Penales, con excepción de los beneficios penitenciarios

#### **Juzgados Especializados de Familia**

1. Con competencia civil
2. Con competencia penal
3. Con competencia tutelar

#### **Juzgado Corporativo en Derecho Público**

#### **Juzgados Civiles**

#### **Jueces Coordinadores de los Módulos de los Juzgados Corporativos**

#### **Juzgado de Delitos Tributarios**

#### **Jueces Penales Supernumerarios**

#### **Juzgado Penal para Casos Complejos**

#### **Juzgado en lo Contencioso Administrativo**

#### **Juzgado Ad Hoc**

#### **Juzgados Penales para Conocer Procesos en Reserva**

#### **Juzgados Especializados de Trabajo**

#### **Juzgados de Paz Letrados de Lima**

#### **Juzgados de Paz Letrados Distritales y de Focalización**

Anexo 2

**Ingresos de los magistrados del Poder Judicial – julio 1999  
(Soles)**

<b>CARGOS REMUNERATIVOS</b>	<b>HABERES</b>	<b>BONO JURISDICCIONAL</b>	<b>GASOLINA</b>	<b>TOTAL</b>
Pdte. Corte Suprema	6,695	6,300	2,500	15,495
Pdte. Sala Suprema	6,695	5,990	2,500	15,185
Vocal supremo	6,695	5,670	2,500	14,865
Pdte. Corte Superior	3,005	4,510		7,515
Pdte. Sala Superior	3,005	2,860		5,865
Vocal superior	3,005	2,700		5,705
Juez especializado	2,005	2,300		4,305
Juez de paz letrado	1,405	1,840		3,245

*Fuente: Poder Judicial*

## **Conclusiones de la mesa de trabajo sobre reforma del Poder Judicial. Taller de discusión celebrado en Piura**

*Transcripción realizada por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) de las opiniones expresadas en el taller celebrado el día 17 de diciembre de 1999.*

Los resultados de los talleres reflejan las conclusiones de los grupos convocados por Cipca, que en una dinámica de discusión de mediodía debatieron sobre la base de versiones preliminares de los documentos materia de esta publicación. Aunque ello no sea representativo de la opinión de toda la población del país, el Instituto APOYO considera importante dar a conocer estas conclusiones como señales de las primeras reacciones a los documentos. Estas reacciones revelan la existencia de amplios espacios para lograr visiones comunes respecto de la agenda de reformas pendientes. Sorprende el alto grado de coincidencias y la disposición para tocar temas que generalmente son considerados políticamente difíciles. Por otro lado, las discrepancias, que no pudieron ser analizadas por el *Task Force*, tienen muchas veces un componente importante de forma o fraseo, por lo que una profundización del debate podría llevar a mayores coincidencias.



### **Participantes en la mesa de trabajo sobre reforma del Poder Judicial:**

- María Antonieta Delgado  
– Abogada
- Luis Huacacolque Sánchez  
– Ingeniero, gerente del Centro de Servicios Empresariales de Piura (Cesemp), miembro del directorio de la Cámara de Comercio de Piura.

- Carmen Greta Kcomt Ruiz – Abogada, profesora de la Universidad de Piura, se desempeñó como jueza de familia, civil, comisionada de la Defensoría del Pueblo.
- Andrés Luna Vargas – Dirigente campesino, ex senador de la República.
- Vicente Requejo – Abogado, periodista, ejerció funciones diplomáticas en China y la India, vocal de la Sala Mixta Descentralizada de Tumbes.
- Alejandro Silva Reina – Abogado, responsable del Área Legal y Penitenciaria de la Diaconía para la Justicia y la Paz, profesor UNP. Ha sido representante de la Coordinadora Nacional de DD.HH. en la Asamblea de la OEA.
- Clara Sócola – Promotora Legal, dirigente de organizaciones de mujeres del Valle del Chira.

### Conclusiones:

1. Consideraciones previas
2. Análisis sistémico de la administración de justicia
3. Análisis extrasistémico de los medios de resolución de conflictos

### 1. Consideraciones previas

#### **Una visión integral del acceso a la justicia**

Los participantes consideraron que el tratamiento de la problemática del servicio de justicia del país no se circunscribe solamente al ámbito formal y menos aún a los estamentos conformados por los jueces técnicos, representados por los jueces de paz letrados y los magistrados hasta el nivel de vocales supremos.

La visión expresada por el documento de trabajo elaborado por el *Task Force*, desde la percepción de los participantes, privilegia el sector mencionado en el párrafo anterior, lo que no permite un abordaje que conduzca a un tratamiento integral de la problemática del servicio de justicia del país. Por ello, se sugirió tratar el tema como “acceso a la justicia”, y se identificó desde esta visión un ámbito que corresponde al espacio sistémico de la administración de justicia y otro al ámbito extrasistémico. Estas categorías abarcarían toda la realidad referida al tema de la justicia y, además, permitiría un abordaje integral de la misma.

#### **Sistema de administración de justicia**

Los participantes partieron de aclarar que no todos los conflictos son objeto de “judicialización técnica”, sino, más bien, el porcentaje que éstos representan es mucho menor a aquellos conflictos que se “resuelven” en las sedes de la agencia policial, comunidades campesinas y Justicia de Paz.

En este contexto, se señaló la necesidad de llevar a cabo mejoras integrales y no salidas parciales en las que se privilegian al judicial y/o Ministerio Público, dejando de lado el policial y penitenciario. Por todo lo expresado, los participantes consideraron que una entrada al tema desde un concepto más amplio, como el de acceso a la justicia, sería el más adecuado.

## 2. Análisis sistémico de la administración de justicia

### 2.1. Reforma del sistema de administración de justicia

#### **Diagnóstico**

El actual proceso de reforma, al igual que la mayoría de los esfuerzos anteriores, ha sido realizado sin el concurso de otros actores que deberían estar involucrados (como los colegios de abogados, otros operadores del sistema y fundamentalmente usuarios). La ausencia de éstos no permite que el proceso recoja expectativas y necesidades de éstos, y, además, al no involucrarlos no le otorga legitimidad desde su origen, ya que estos actores, fundamentalmente los usuarios, no reconocen la importancia ni se identifican con este servicio.

Otra de las carencias es la ausencia de un enfoque sistémico que permita hablar de la implementación de una política integral del servicio de justicia. Ninguna de las leyes estatutarias de las agencias del sistema responden a un tratamiento coherente, y concatenado. Además, todo el sector en su conjunto no apunta al objetivo central de consolidar un Estado de Derecho. Por otro lado, se ha observado el abandono permanente de un sector importante, que es parte del judicial: la Justicia de Paz.

#### **Propuestas**

- Se consideró que el equipo que encabeza la reforma debe estar conformado por todos los actores interesados; en que los usuarios son los participantes centrales.
- Es importante generar frenos a la intervención del Poder Ejecutivo en los procesos a iniciarse. Debe, pues, fijarse normas al respecto y generar corrientes de opinión que creen conciencia.
- Se sugirió implementar campañas de sensibilización y compromiso ciudadano con el servicio de justicia, informando, además, respecto de las funciones y roles de las instituciones que integran el sistema judicial.

### 2.2 Corrupción

#### **Diagnóstico**

Los participantes identificaron como el principal problema la falta de conciencia ciudadana y profesional de los operadores del sistema, ya que el tema de la corrupción no es atribuible solamente a los integrantes de las agencias policial, judicial, fiscal y penitenciaria, sino que gran parte del mismo se debe también al comportamiento de los usuarios.

Asimismo, la existencia de órganos de control conformados por integrantes del judicial o del Ministerio Público que investigan y juzgan a sus compañeros es visto como una realidad en la que no hay imparcialidad ni contraloría efectiva.

## **Propuestas**

- Los participantes propusieron implementar órganos de control que se sitúen fuera de la estructura del Poder Judicial y Ministerio Público, y que éstos sean integrados por miembros de estas instituciones y por representantes de la sociedad civil y los usuarios.

### **2.3 Eficacia administrativa/Independencia**

#### **Propuestas**

- La necesidad de instituir la elegibilidad de los presidentes de corte de cada distrito judicial por las juntas de vocales y observar la renovación anual.
- Se consideró urgente clarificar la política de evaluación periódica a través del desarrollo de normas sobre el tiempo de esta evaluación y aspectos de contraloría con participación ciudadana.

### **2.4 Calidad del juez**

#### **Diagnóstico**

Los participantes manifestaron que las presiones de tipo económico remunerativo (que no permiten cubrir gastos de capacitación ni actualización), político y social afectaban el ejercicio de la judicatura y los operadores del sistema en general. También la existencia de jueces que responden a condiciones laborales distintas (titulares, suplentes y provisionales) genera fragilidad en el sistema a los ojos de los usuarios, ya que éstos pueden llevar a cabo acciones para lograr la remoción de los suplentes o la destitución de los provisionales, situación que no se daría en caso de existir un régimen laboral más estable.

Se reconocía además la poca creatividad y discrecionalidad de los jueces, los que en su mayoría tienden a aplicar mecánicamente la norma, con lo que dejan de lado otras fuentes como la jurisprudencia, normativa supranacional y nula aplicación del control difuso.

#### **Propuestas**

- Es necesario rescatar y potenciar la especialización de los magistrados.
- La Academia de la Magistratura debe capacitar no sólo a los aspirantes sino también a los magistrados en ejercicio, centrando sus esfuerzos en éstos.
- Se debe respetar y tener en cuenta el Registro Nacional de Abogados Hábiles para ejercer como Magistrados Suplentes.

### **2.5 Rol del colegio de abogados**

#### **Diagnóstico**

Cada vez menos abogados prestan atención a casos de asistencia gratuita, actitud que impide el ejercicio efectivo del derecho a la defensa de que deberían gozar todos los que son objeto de proceso.

Debido a los avances técnicos y científicos, y lo complejo de la realidad actual, es necesario un abordaje multidisciplinario de los casos que son admitidos por el servicio de justicia. Sin embargo, en el nivel nacional, y más aún en provincia, existe una tendencia muy marcada por llevar a cabo un patrocinio en solitario, actitud que debilita el buen desarrollo de los procesos. Esto también existe entre los propios abogados; en provincias es muy común trabajar en la defensa sin practicar la “interconsulta” entre abogados con diferentes especialidades.

### **Propuestas**

- Es necesario promover espacios de sensibilización y compromiso desde los colegios de abogados u otros espacios como las “redes” conformadas por los operadores jurídicos de cada distrito judicial, para rescatar el estudio, debate y revalorización de aspectos deontológicos de la profesión.
- Es importante promover la interdisciplinariedad en la atención de casos.
- Es necesario exigir el cumplimiento de lo dispuesto en la LOPJ respecto a la obligación del patrocinio gratuito.

## **2.6 Justicia de Paz**

### **Diagnóstico**

Se consideró que la figura del juez de paz ha sido ignorada por los representantes del Poder Judicial, al margen de la enorme importancia que éstos representan en términos de porcentaje de magistrados, carga procesal y niveles de aprobación de los usuarios, así como de su distribución en el territorio nacional. La legislación recorta las facultades de este estamento vital del sistema de administración de justicia. En un malentendido criterio de especialidad, se dictan normas aplicables sólo en Lima y las grandes ciudades costeras, con lo que limitan y anulan en la práctica el acceso a la justicia de vastos sectores de la población rural y urbanomarginal del interior del país.

Finalmente, se mencionó que no se ha diseñado hasta ahora una política sobre la Justicia de Paz.

### **Propuestas<sup>1</sup>**

- Es necesaria la implementación de una política sobre la Justicia de Paz, que debe expresarse en la actualización y formulación de normas integrales de la misma, teniendo cuidado en no limitar esta actividad que es creativa por naturaleza.
- Se deberá, además, asignar recursos que permitan mejores condiciones para el ejercicio de esta función. Estos recursos no estarán destinados para cubrir aspectos remunerativos, sino más bien logísticos, ya que la carencia de estos últimos no permite un mejor desempeño de estos jueces.
- Proveer al juez de paz facilidades, como la posibilidad de gozar de un sistema de seguridad social familiar.

<sup>1/</sup> Las propuestas aquí planteadas, así como otras relacionadas, son el resultado de una experiencia piloto llevada a cabo por una institución de la zona, que fue validada en la zona costa de Piura y Tumbes, sierra de Piura y zona selva de Cajamarca (Jaén y San Ignacio).

- La existencia de oficinas permanentes de capacitación y apoyo a los jueces de paz garantizarían que el recambio democrático de estas autoridades no afecte el servicio de justicia que éstos prestan.
- La promoción de elecciones que se implementen y se desarrollen de manera creativa y atendiendo las realidades de cada una de las circunscripciones de los juzgados de paz, promovidos y monitoreados por los jueces decanos de cada provincia otorgarían legitimidad y fortaleza a esta institución.

### 3. Análisis extrasistémico de los medios de resolución de conflictos.

#### 3.1 Medios alternativos de resolución de conflictos

##### **Diagnóstico**

Se consideró que el conocimiento de técnicas de conciliación, conceptos y demás está limitado para la gran mayoría debido a los altos costos que tiene este tipo de actividades. La mayor parte de la población desconoce la existencia de estos medios alternativos, situación que se agrava por la ambigüedad de las normas referidas a éstos.

##### **Propuestas**

Implementación de campañas de difusión masiva sobre estas materias, entre las que destacarían aspectos como las ventajas que estos medios ofrecen, materias conciliables, etcétera.

#### 3.2 Jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas

##### **Diagnóstico**

Se consideró que existe un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, expresado en el escaso desarrollo legislativo y la casi nula implementación y mantenimiento de políticas que demuestren su observancia.

Además, se dijo que las poblaciones urbanas y gran parte del Estado ven a las comunidades campesinas y nativas anacrónicas y sin vigencia en la actualidad.

##### **Propuestas**

- En razón de la enorme importancia que revisten estas organizaciones es urgente revalorizarlas, redefiniendo y actualizando su normativa en consonancia con normativa supranacional sobre el tema, rescatando la importancia de las rondas campesinas y las juntas comunales como instancias resolutorias de conflictos.
- La coexistencia de la Justicia de Paz y las instancias comunales hace necesario normativizar estas relaciones de tal manera que permitan un trabajo coordinado.

## Agenda para la Primera Década

El equipo de trabajo del proyecto Agenda para la Primera Década y el Instituto APOYO quieren agradecer a todos los participantes de los *Task Forces* por el tiempo dedicado y el interés mostrado en este proyecto:

Luis Alberto Arias	José Luis Escaffi	Juan Paredes Castro
Patricia Arregui	Javier Escobal	Henry Pease
Alejandro Arrieta	Jorge Ferradas	Santiago Pedraglio
Jorge Avendaño	Lourdes Flores	Álvaro Quijandría
Carmen Rosa Balbi	Alex Fort	María Antonia Remenyi
Rosa Ana Balcázar	Gonzalo Galdos	María Cristina Rizo Patrón
Ramón Barúa	Diego García Sayán	José María Salcedo
Carlos Blanco	Vicealm. (r) Luis Giampietri	Luz Salgado
Alfredo Bullard	Luis Guerrero	José Luis Sardón
Luisa Burga	Grl. PNP (r) David Haddad	Gabriel Seminario
Gianfranco Castagnola	Carlos Heeren	Jorge Su
Jaime Chang	Rev. Jesús Herrero	Alfredo Torres
Elena Conterno	Elia King	Cecilia Torres Llosa
Gino Costa	Roberto Mac Lean	Ricardo Uceda
Jaime de Althaus	Carmen Masías	Efraín Wong
Javier de Belaunde	Augusto Meloni	Marco Zileri
Mónica Delta	Beatriz Merino	
Fritz du Bois	Raúl Otero	

Equipo de trabajo de la Asociación de Municipalidades de San Martín (Amresam)

Equipo de trabajo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca)

### Instituto APOYO

#### Dirección

Gabriel Ortiz de Zevallos

#### Edición General

Pierina Pollarolo

#### Coordinación General

Alejandro Salas

#### Dirección de Investigación

Lorena Alcázar

Rosa Ana Balcázar

Hugo Eyzaguirre

Gabriel Ortiz de Zevallos

Rosa María Palacios

Pierina Pollarolo

Ana Teresa Revilla

#### Investigación complementaria, elaboración de borradores, desarrollo de talleres

Raúl Andrade

Claudia Barrios

Rony Corvera

Maritza Paredes

Javier Paulini

Yesenia Puga

Alejandro Salas

#### Soporte Administrativo

Giuliana Scerpella

#### Apoyo Secretarial

Jannette Llano

Diseño, diagramación  
y edición gráfica  
APOYO COMUNICACIONES S.A.

Impresión  
METROCOLOR  
Hecho el depósito legal  
Nº 1501082000-0056