

**PROPUESTAS PARA EL SECTOR JUSTICIA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA DEL ESTADO PERUANO**

Félix Arias-Schreiber Barba y Antonio Peña Jumpa

Lima, diciembre de 2015 y enero de 2016

## Índice

### Introducción

#### Sección 1: Propuestas sobre Justicia de atención urgente o inmediata

- 1.1. La necesidad de articular multisectorial o interinstitucionalmente la respuesta a los problemas nacionales que afectan el servicio de justicia: la corrupción, la politización de la Justicia, la prevención y el control de la violencia, y la vocación litigiosa injustificada del Estado.
- 1.2. La necesidad de liderar la reforma y modernización del servicio de Justicia
- 1.3. La necesidad de enfrentar la crisis de las prisiones
- 1.4. La necesidad de articular la justicia ordinaria con los sistemas de justicia de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas.

#### Sección 2: Propuestas sobre Justicia de atención semi-urgente o a mediano plazo

- 2.1. Enfrentar el clima de violencia y disminuir la vocación por el litigio.
- 2.2. Mitigar las barreras de acceso a la Justicia
- 2.3. Elevar las condiciones favorables para la formación y el ejercicio de la profesión jurídica.
- 2.4. Coordinar las competencias de las oficinas de defensa de los usuarios de servicios públicos esenciales.

#### Sección 3: Propuestas necesarias sobre Justicia, cuya implementación puede ser a largo plazo

- 3.1. Aprovechar integralmente las tecnología de la información
- 3.2. Elevar la calidad de la legislación y/o regulación.
- 3.3. Promover la vigencia de los derechos humanos y particularmente los derechos de género, al medio ambiente y al agua.
- 3.4. Compatibilizar la normatividad nacional con la de los países con los que el Perú tiene programas de integración.

Anexo: Grupo de estudios o investigaciones sobre problemas nacionales, regionales o locales relacionados con el Sector Justicia y el Sistema de Justicia en el Perú.

## Introducción

El proceso electoral peruano del año 2016 es una oportunidad inmejorable para debatir y hacer propuestas sobre problemas nacionales pendientes de solución y que son parte de la agenda pública. Algunos de estos problemas conciernen al Sector Justicia y al Sistema de Justicia del Estado peruano.

Previamente expondremos lo que entendemos por *Sector Justicia y Sistema de Justicia* para el Estado del Perú.

Según lo establecido en la Ley 29809 de organización y funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el *sector justicia y derechos humanos* comprende a "todas las entidades del Estado de los **tres niveles de gobierno**, vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de derechos humanos, defensa jurídica del Estado y acceso a la justicia". Desde un punto de vista presupuestario, el sector justicia está integrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS y DD.HH.) y los organismos públicos a él adscritos: El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). El *sector Justicia* involucra entonces principalmente a entidades del gobierno central, pero compromete además el actuar concertado de todas las entidades del gobierno nacional cuya función o alguna de ellas están referidas al cumplimiento de las políticas gubernamentales de (1) derechos humanos, (2) defensa jurídica del Estado, (3) acceso a la justicia, (4) penitenciaria, (5) notarial, registral y supervisión de fundaciones, (6) defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y (7) relación del Estado con entidades confesionales.

En general puede afirmarse que el sector justicia comprende a todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cuyas tareas están vinculadas a la vigencia y cumplimiento de la Constitución y demás normas jurídicas del Estado, en la medida que el contenido de estas tareas sean susceptibles o estén concretamente relacionadas con las políticas del gobierno en materia de justicia. Desde esta perspectiva, deben alinearse a las políticas del MINJUS y DD.HH. todas las acciones, programas y proyectos que se ejecutan en las entidades gubernamentales aun cuando no sean estas de responsabilidad del Ministerio de Justicia y DD.HH. o de sus organismos adscritos. Esto comprende en forma relevante por ejemplo al Ministerio del interior y la Policía Nacional, así como a las entidades administrativas del conjunto de Ministerios, organismos autónomos, gobiernos regionales y gobiernos municipales o locales.

El *Sistema de Justicia*, de otro lado, comprende a las entidades y a las funciones inherentes al servicio de justicia; esto es, a las instituciones que conforman el sector Justicia y los poderes del Estado así como a los organismos relacionados con la prevención y resolución de conflictos. Integran el Sistema de Justicia por tanto fundamentalmente el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional por estar estos organismos directamente vinculados con el servicio de administración de Justicia. Al lado de estos poderes e instituciones autónomas constitucionalmente destacan también el Consejo Nacional de la Magistratura-CNM y la Academia Nacional de la Magistratura AMAG. Vale recordar que el CNM nombra, evalúa, ratifica y sanciona a jueces y fiscales; a su vez la AMAG, forma y capacita a los magistrados jurisdiccionales.

Adicionalmente, forman el Sistema de Justicia las entidades públicas del Sector Justicia, incluyendo el INPE y la Policía Nacional del Perú, comprometidas con la prevención o solución de conflictos. Dentro del Sistema pueden incluso considerarse a las universidades públicas y privadas, particularmente a través de sus facultades de Derecho, así como a las organizaciones o instituciones sociales no estatales pero relacionadas significativamente con el servicio de justicia (por ejemplo los colegios profesionales de abogados).

Paralelamente al Sistema de Justicia del Estado antes referido, se observa la existencia de otros sistemas de Justicia reconocidos en el texto constitucional como el que forman las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, con el respaldo de las Rondas Campesinas, según el artículo 149º de la Constitución Política del Perú.

Considerando estos conceptos aclaratorios, en las páginas siguientes se presentan tres secciones o grupos de propuestas para el Sector y el Sistema de justicia. Estos tres grupos de propuestas se distinguen en base a criterios cronológico y político. Primeramente están aquellas propuestas sobre el servicio de justicia que consideramos urgentes y que por tanto requieren atención inmediata o en un corto plazo, luego las propuestas que consideramos semi-urgentes que pueden ser atendidas a mediano plazo, y finalmente las propuestas que consideramos necesarias cuya atención puede ser asumida a largo plazo. Todas las propuestas son importantes o prioritarias, sin embargo con fines metodológicos se establece una clasificación que bien puede ser revisada y modificada por las personas representantes de las entidades que integran el Sistema de Justicia.

También con fines metodológicos se presenta cada propuesta enunciando el problema a enfrentar, los objetivos, las metas y los indicadores, todo ello consignado en una unidad tabular. Con este formato, se busca facilitar a los interesados la lectura de las propuestas.

Agradecemos los comentarios y sugerencias de colegas que han contribuido a mejorar las propuestas que se presentan. Con el mismo fin de seguir mejorando el contenido del documento, invitamos a los lectores interesados a sumar nuevos comentarios y/o sugerencias.

## Sección 1

### Propuestas sobre Justicia de atención inmediata o a corto plazo

#### **1.1. La necesidad de articular multisectorial o interinstitucionalmente la respuesta a los problemas nacionales que afectan el servicio de justicia: la corrupción, la politización de la Justicia, la prevención y el control de la violencia, y la vocación litigiosa injustificada del Estado.**

##### a) Diagnóstico

Las políticas que ejecutan las entidades que forman parte del Sistema de Justicia, incluyendo las del Sector Justicia dentro del poder Ejecutivo, no son multisectoriales ni responden fundamentalmente a la gestión por resultados y al enfoque de derechos humanos. Esta falta de articulación multisectorial es grave porque impide enfrentar integralmente problemas tan complejos como la corrupción, la politización de los órganos de resolución y de los operadores del derecho, la prevención y el control de casos por efecto de actos de violencia, y la sobrecarga de la administración de justicia por la excesiva litigiosidad del Estado.

Solo en los últimos años, específicamente desde fines del 2013, se observan algunos intentos destinados a mejorar esta falta de políticas públicas interinstitucionales a través de la creación del Consejo Nacional de Política Criminal CONAPOC (ley Nro. 29807, del 30 de noviembre del 2011). En este marco, se han diseñado y aprobado medidas concertadas para atender la problemática de los adolescentes infractores de la ley penal, prevenir y sancionar delitos patrimoniales y luchar contra la trata de personas y sus formas de explotación.

Esta experiencia multisectorial debe ser enriquecida y extendida para superar otros problemas que afectan al Sistema de Justicia, como los mencionados anteriormente y que se desarrollan muy brevemente a continuación:

- La corrupción. Es un problema que afecta al Sistema de Justicia sin que se haya a la fecha controlado sus causas y efectos. Son numerosos los casos de corrupción hechos públicos tanto en la administración pública, como en las instancias del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y en otras entidades vinculadas al servicio de justicia.
- La politización del servicio de justicia. La instrumentalización de la administración de justicia con fines políticos es uno de los fenómenos más intensos y característico de los últimos años. A la conocida injerencia política, y de grupos de poder económico, en la elección y evaluación de magistrados, se suma el creciente número de procesos y acciones legales interpuestas indiscriminadamente contra quienes ejercen cargos de elección popular o son líderes de opinión y demás administradores de bienes del Estado con el solo fin de entorpecer o malograr la gestión pública. De otra parte, son también

frecuentes los casos en que autoridades elegidas por el voto popular o representativas de organizaciones políticas intentan politizar injustificadamente los procesos en los que están involucrados para presentarse como víctima de persecución política ante la ciudadanía.

- La prevención y el control de la violencia. La violencia y su confrontación son frecuentes y habituales sin que exista una política pública efectiva destinada a enfrentar la situación. No solo son manifestación de este clima beligerante las altas y **crecientes** tasas de criminalidad (aproximadamente 3 de cada 10 personas mayores de 15 años han sido víctimas de algún delito), de homicidio (aproximadamente 6 muertos por violencia por cada 100,000 habitantes), de violencia familiar y litigio judicial, sino también la tendencia muy acusada a hacer justicia por mano propia.<sup>1</sup>
- La sobrecarga judicial por excesiva litigiosidad del Estado. Los casos que involucran al Estado como parte demandante/denunciante o demandada ascienden a 200,000, congestionando el Poder Judicial y el Ministerio Público. A ello se suma la falta de información sobre el contenido de dichos conflictos. Además, las procuradurías públicas no cuentan con la necesaria autonomía funcional.

#### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Fortalecer las condiciones de gestión de las entidades que integran el Sistema de Justicia para el desarrollo de planes concertados (transversales y con el enfoque de derechos humanos)	Generar capacidades de gestión en las entidades que componen el Sistema de Justicia, para el tratamiento concertado de temas urgentes.	Modernizar al 100% la gestión de las entidades que conforman el Sistema de Justicia.	- Número de reuniones de concertación. - Número de acuerdos de concertación. - Porcentaje de avance en la modernización de la gestión de las entidades del Sistema de Justicia con el objeto de implementar planes concertados interinstitucionales.
2	Iniciar planes concertados sobre diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas para tratar problemas de corrupción,	Diseñar y poner en ejecución políticas públicas destinadas a enfrentar problemas urgentes vinculados a: . Corrupción	Ejecutar al 100% los programas y proyectos de las instituciones del Sistema de Justicia en base a los planes concertados	Porcentaje de cumplimiento de programas y proyectos según planes concertados entre las entidades conformantes del

<sup>1</sup> Datos generales difundidos por medios de comunicación al 4 de enero de 2016. Sobre datos específicos ver por ejemplo datos del Banco Mundial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5> (visitado el 9 de enero de 2016).

	politización de la justicia, prevención y control de la violencia, sobrecarga litigiosa del Estado, entre otros temas urgentes.	. Politización de la Justicia. . Prevención y control de la violencia. . Sobrecarga judicial por excesiva litigiosidad del Estado.	sobre los temas urgentes identificados.	Sistema de Justicia.
--	---	--	---	----------------------

## 1.2. La necesidad de liderar la reforma y modernización del servicio de Justicia

### a) Diagnóstico

El poder ejecutivo no ejerce el liderazgo que exige la reforma y modernización del servicio de justicia, siendo patente la falta de políticas públicas concertadas así como de información estadística confiable sobre su estado y tendencias. Particularmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no ejerce el liderazgo esperado muy a pesar de ser la entidad expresamente encargada por su ley de organización y funciones para coordinar el accionar de las entidades del gobierno nacional comprometidas con el servicio de justicia.

No se tiene un plan de reforma y desarrollo del servicio de administración de justicia y menos aún un plan de reforma integral del Sistema de Justicia con participación de la sociedad civil. A pesar de que desde el año 2004 se dispuso de un Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Justicia, elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral del Sistema de Justicia – CERIAJUS, este no se implementó en todos sus alcances. A ello se suma la deficiencia notoria de información estadística integrada, confiable y pertinente al servicio, lo que impide el diseño de nuevas políticas de reforma o modernización. La información estadística actual disponible se encuentra dispersa en las oficinas de las diferentes entidades del Sistema de Justicia.

### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Crear una comisión de actualización del CERIAJUS con la participación de las entidades del Sistema de Justicia y de las más importantes organizaciones de la sociedad civil.	- Actualizar el Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Justicia.  - Dotar de respaldo político sostenido a las acciones comprendidas en el	- Disponer de una versión actualizada del Plan Nacional para la Reforma Integral del Sistema de Justicia.  - Ejecutar al 100 % las acciones del	- Acuerdos multisectoriales alcanzados para la actualización del Plan.  - Número de acciones que se ejecutan en cumplimiento del Plan.

		Plan actualizado.	Plan con el respaldo político y económico necesario.	
2	Estandarizar la información estadística que se viene generando en las distintas instituciones del Sistema de Justicia con apoyo de la cooperación internacional y del INEI así como concertar un plan estadístico general en base inicialmente a las prioridades de planeamiento inmediato del Sector y el Sistema.	- Disponer de un <b>Plan estadístico para el Sistema de Justicia</b> , generando la información prevista en dicho plan.	- Implementar el Plan estadístico para el Sistema de Justicia.	- Acuerdos multisectoriales para la creación de un sistema integrado estadístico para el sector justicia. - Número de accesos al sistema integrado estadístico.

### 1.3. La necesidad de enfrentar la crisis de las prisiones

#### a) Diagnóstico

El sistema penitenciario en el Perú se encuentra en muy mala situación. El hacinamiento en los centros de reclusión es muy notorio: 75,000 a 80,000 internos en 69 establecimientos penitenciarios, siendo la capacidad de albergue tan solo para 35,000 internos.<sup>2</sup> A ello se suma, la falta de recursos que garanticen un estándar mínimo de atención racional a la población penitenciaria y la falta de una política seria y eficaz de resocialización y reinserción de los internos, así como de reparación de las víctimas. El 50% de los internos no tiene aún sentencia, y de ese total el 10% excede los 5 años de privación de libertad. A esto se suman las dificultades en el control de la corrupción que compromete a los custodios de los centros penitenciarios (aprox. 7,000 servidores).

Al año 2012 se identificaron 10 medidas de reforma penitenciaria para la modernización del INPE<sup>3</sup>, sin que dichas medidas se hayan efectivizado. Si bien estas medidas han sido tenidas en cuenta en la gestión gubernamental de los últimos años, la crisis de las prisiones es estructural y desbordante. Ello lleva a implementar dichas medidas en forma prioritaria y constante, aun cuando sus efectos son necesariamente graduales.

<sup>2</sup> Dato general de los medios de comunicación y del INPE en línea, al 4 de enero de 2016.

<sup>3</sup> En página web del INPE, [http://www.inpe.gob.pe/pdf/10\\_medidas.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/10_medidas.pdf), visitado el 2 de enero de 2016.

b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Promover la dedicación especializada de personal técnico y funcionarios en los centros penitenciarios.	Mejorar las condiciones de trabajo de los servidores penitenciarios mediante capacitación e incentivos económicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar las condiciones de trabajo del personal técnico del INPE mediante la implementación de la ley de la carrera especial pública penitenciaria.</li> <li>- Desarrollar un programa de capacitación en favor de los servidores del INPE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de trabajadores según la ley de la carrera especial penitenciaria.</li> <li>- Porcentaje de trabajadores capacitados.</li> </ul>
2	Poner en práctica las "10 medidas de reforma penitenciaria" considerando el diseño y construcción de centros penitenciarios modelos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover condiciones carcelarias que cumplan estándares mínimos de atención a la población penitenciaria, disminuyendo el número de internos en condición de procesados.</li> <li>- Crear programas efectivos de resocialización y reinserción de internos, alentando el trabajo, la educación, la recomposición de la familia y la participación efectiva en servicios comunitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualización y mejora de las 10 medidas de reforma penitenciaria del INPE.</li> <li>- Disminuir al menos en 30% el número de presos sin condena.</li> <li>- Construcción y reconstrucción de al menos 10 centros penitenciarios.</li> <li>- Implementación de 10 programas de resocialización y reinserción de internos, con participación de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplimiento de reuniones con avances para la actualización de medidas de reforma.</li> <li>- Número de casos de internos que disminuyen su condición de presos sin condena.</li> <li>- Proporción de reclusos en función a la capacidad de albergue.</li> <li>- Número de programas de resocialización y reinserción implementados.</li> </ul>

**1.4. La necesidad de articular la justicia ordinaria con los sistemas de justicia de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas.**

a) Diagnóstico

No se observa desde el gobierno central, ni por iniciativa de los gobiernos regionales ni locales, una política integral para la adecuada articulación y coordinación de la Justicia que imparten las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas. Ello a pesar de que el artículo 149º de la Constitución Política del Perú reconoce competencias jurisdiccionales a dichas Comunidades y Rondas.

Las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas, así como las Rondas Campesinas, ejercen desde tiempos pre-colombinos prácticas vinculadas con la creación y aplicación del Derecho, así como de comprensión y resolución de conflictos. Esta tradición y experiencia jurídicas hace que las Comunidades y Rondas se constituyan en mecanismos alternativos efectivos de resolución de conflictos contribuyendo significativamente a prevenir y controlar un gran número de conflictos que no llegan a la justicia ordinaria o cuya resolución por el Sistema de Justicia del Estado carece de la legitimidad requerida.

El Poder Judicial, a través de su Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP), viene poniendo en marcha acciones de coordinación con un grupo de entidades del Sistema de Justicia, pero aún su impacto es insuficiente. Es importante continuar esta experiencia dentro de un plan integral para alcanzar la interculturalidad en el servicio de Justicia.

b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Crear y desarrollar espacios interculturales institucionalizados, para el diálogo y la coordinación entre los representantes de entidades del Sistema de Justicia y las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas.	Crear un comité permanente a nivel nacional y otros a nivel local para el diálogo y la coordinación de los representantes de entidades del Sistema de Justicia y las Comunidades y Rondas	Institucionalizar el diálogo y la coordinación entre los representantes del Estado y las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas.	- Número de acuerdos basados en el diálogo y la coordinación. - Constitución del comité nacional de coordinación. - Número de comités locales.
2	Concertar principios generales y prácticas comunes de resolución de	- Desarrollar a partir del diálogo y la coordinación, normas generales	- Aprobar normas generales que faciliten la resolución de	- Número de normas generales aprobadas y aceptadas por las entidades del Sistema

	<p>conflictos, promoviendo la importancia de los sistemas de resolución de Comunidades y Rondas.</p>	<p>para la resolución de conflictos. - Estudiar las posibilidades de extensión de la Justicia de las Comunidades y Rondas a espacios urbanos.</p>	<p>conflictos que involucren a Comunidades y Rondas. - Realizar estudio nacional sobre la extensión de la Justicia de Comunidades y Rondas a espacios urbanos.</p>	<p>de Justicia y las Comunidades y Rondas. - Aprobación y ejecución de proyecto de investigación sobre las posibilidades de extensión de la Justicia de las Comunidades y Rondas.</p>
--	--	---	--	---

## Sección 2

### Propuestas sobre Justicia de atención semi-urgente o a mediano plazo

#### 2.1. Enfrentar el clima de violencia y disminuir la vocación por el litigio.

##### a) Diagnóstico

En nuestro país, las relaciones interpersonales se desenvuelven en un clima social generalizado que es adverso a la confianza, la tolerancia, el respeto mutuo, la horizontalidad en el trato y el diálogo; no hay disposición a resolver pacíficamente las eventuales controversias que se originan en el marco de las relaciones intersubjetivas, por ejemplo mediante la conciliación y la ponderación racional de los intereses.

Es más, ante las dificultades de las entidades del Sistema de Justicia para atender esta alta conflictividad, no son infrecuentes los casos en que la población toma la justicia por mano propia.

De ahí que sea urgente revalorar los fundamentos de la vida democrática en una sociedad plural, buscando desalentar la interposición de acciones legales y promoviendo los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC), incluyendo la revalorización de la justicia de paz no letrada.

##### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Impulsar campañas de difusión de prácticas de diálogo, conciliación y solidaridad.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Revertir el clima de violencia y conflictividad que impera en el país.</li><li>- Promover los valores y principios propios de una sociedad democrática y plural.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Disminuir la impunidad por la comisión de faltas o delitos.</li><li>- Disminuir el acceso injustificado a la jurisdicción ordinaria.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de faltas y delitos perseguidos y sancionados.</li><li>- Número de demandas y denuncias promovidas en la jurisdicción ordinaria según períodos comparados.</li></ul>
2	Premiar comportamientos ejemplares y reprobar o sancionar la vocación litigiosa injustificada, principalmente la alentada por abogados.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promover el uso de los MARCs, incluida la Justicia de Paz no letrada, y premiando a quienes los apliquen.</li><li>- Sancionar a quienes promueven litigio judicial o</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hacer pública al menos 10 acciones ejemplares por año entre líderes sociales y pobladores.</li><li>- Destacar al menos 5 sanciones por año aplicadas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de acciones ejemplares reconocidas hechas públicas.</li><li>- Número de sanciones por iniciación injustificada de litigios.</li></ul>

		administrativo injustificado.	a personas litigiosas.	
--	--	-------------------------------	------------------------	--

## 2.2. Mitigar las barreras de acceso a la Justicia

### a) Diagnóstico

Existen barreras sociales, económicas y culturales que impiden fundamentalmente que la población rural y urbano-popular (población vulnerable) acceda a un servicio de justicia de calidad. Tales limitaciones consisten en el desconocimiento estructural de los derechos que les asisten, en la ausencia de recursos económicos para sostener el proceso judicial en que están comprendidos disponiendo de asesoría legal cualificada y movilizándose a los centros de juzgamiento o en razón del idioma o de los patrones culturales que poseen y son diferentes a los que son habituales en la justicia ordinaria.

El sistema de defensa jurídica y asesoría gratuitas (defensa pública, según Ley Nro. 29360) que brinda el Estado a personas de bajos recursos económicos no está suficientemente extendido (hay aproximadamente 4 defensores gratuitos por cada 100,000 habitantes) y se concentra en localidades urbanas de gran tamaño. Se carece de mecanismos de coordinación efectivos suficientemente extendidos que involucren en la defensa y asesoría legal gratuita a entidades privadas como universidades, colegios profesionales y estudios de abogados (pro-bono).

Es urgente estudiar medidas innovadoras para eliminar las barreras de acceso a la justicia implementando programas sociales (como el diseño de un seguro social gratuito), haciendo uso de las nuevas tecnologías llevando asesoría legal gratuita a los pobladores y no esperando que se acerquen a los centros donde se presta dicho servicio (tele-Justicia) o modernizando el lenguaje judicial eliminando tecnicismos y arcaísmos.

### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Crear un sistema de seguro social gratuito priorizando la defensa pública y privada en favor de las poblaciones vulnerables.	- Disminuir las barreras sociales, económicas y culturales de acceso a la justicia en personas vulnerables.	- Reducir en 50% las barreras de acceso a la Justicia en la población vulnerable.	- Porcentaje de personas en estado de vulnerabilidad que tienen acceso efectivo a la justicia.
2	Impulsar el uso de las nuevas tecnologías y acciones específicas	- Modernizar las acciones de capacitación,	- Diseñar y ejecutar programas sobre el servicio de justicia	- Porcentaje de personas asistidas legalmente en

del servicio de justicia en favor de la población vulnerable.	difusión y asesoría legal gratuita a través del uso de las nuevas tecnologías. - Promover acciones específicas de promoción de derechos y acceso y asesoría legal gratuita en favor de la población vulnerable.	a través de proyectos de Tele-Justicia - Diseñar y ejecutar un plan de adecuación del lenguaje judicial y legal que sea asequible a la población vulnerable.	programas de Tele Justicia.  - Porcentaje de personas encuestadas y/o entrevistadas pertenecientes a poblaciones vulnerables que comprenden las resoluciones judiciales.
---	--	---	--

### 2.3. Elevar las condiciones favorables para la formación y el ejercicio de la profesión jurídica.

#### a) Diagnóstico

No hay acciones concertadas entre las entidades conformantes del Sector Justicia y las universidades para alentar la formación de profesionales del derecho o abogados vinculados con el servicio de administración justicia (magistrados y auxiliares). La educación jurídica es significativamente formalista, positivista, con evidentes déficits de formación ética y orientada al ejercicio privado y al litigio.

Asimismo, si bien existe un gran número de abogados en la sociedad que se calcula en 130,000, el 20% de ese total no están activos y un porcentaje mayor se encuentra en la condición de desempleado o sub-empleado.

No se promueve la formación de abogados de acuerdo al contexto de cada región, considerando la habilidad de dominar el idioma y de comprender la cultura de la población local.

#### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Concertar con las principales universidades y sus Facultades de Derecho, un plan de formación de abogados orientado a satisfacer las necesidades prioritarias del país.	Promover la formación cualificada de profesionales del derecho en las especialidades prioritarias para el país, liderando y coordinando el diseño de un plan	Constituir e institucionalizar el Comité de promoción a la formación de profesionales del derecho en las especialidades prioritarias para el país.	- Frecuencia de las reuniones sostenidas con los representantes de los centros de formación superior y/o colegios profesionales y de los acuerdos y avances efectuados.

		concertado entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con centros de educación superior.		
2	Crear un observatorio sobre el estado de la profesión jurídica, con participación de los colegios profesionales de abogados, entidades académicas, entre otros.	Promover la constitución del Observatorio sobre la situación de los profesionales del Derecho, involucrando a los Colegios Profesionales.	- Poner en funcionamiento el observatorio sobre el estado de los profesionales del Derecho con participación efectiva de los Colegios profesionales.	- Frecuencia de acuerdos para la constitución del Observatorio. - Número de reportes o publicaciones del observatorio y visitas realizadas.

#### 2.4. Coordinar las competencias de las oficinas de defensa de los usuarios de servicios públicos esenciales.

##### a) Diagnóstico

Hay déficits de coordinación y/o clara delimitación de competencias entre las distintas entidades que están involucradas en la supervisión de las oficinas de defensa de los usuarios de los servicios públicos esenciales como los de electricidad, agua, salud, telefonía, o en la recaudación de tributos, entre otros. Es necesario por tanto delimitar las funciones de la contraloría, Defensoría del Pueblo, INDECOPI y otras entidades supervisoras. La falta de claridad normativa y/o coordinación distrae la gestión de las entidades, duplica controles e incluso conlleva a la desatención efectiva del usuario.

A las limitaciones en la atención al usuario en las oficinas de los servicios públicos esenciales, se suma como problema adicional que los encargados de estas oficinas son por lo general designados por los titulares de las propias entidades prestadoras de los servicios. Esta situación debilita la capacidad funcional de las dependencias de defensa de los usuarios, sobre todo cuando las quejas comprometen el accionar de las más altas autoridades de la institución.

##### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Identificar el conjunto de las entidades en las que se han creado dependencias de	Fortalecer la supervisión de la calidad de los servicios públicos	Crear el sistema de defensoría del usuario de servicios públicos,	Porcentaje de quejas resueltas favorablemente al usuario en las oficinas

	atención al usuario así como la normatividad en que se sustentan.	que se brindan a los usuarios en las entidades administradoras.	dotando a las oficinas de autonomía económica y funcional, promoviendo la resolución inmediata de las quejas, la intermediación y la conciliación.	de quejas y recomendaciones en relación con el número de las quejas interpuestas.
2	Reordenar y simplificar competencias de entidades prestadoras de servicios, institucionalizando la atención oportuna y eficaz de las quejas y reclamos de usuarios.		- Crear un sistema de recepción y respuesta de sugerencias y recomendaciones de usuarios.	- Número de recurrentes al servicio integrado de defensoría del usuario. - Porcentaje de sugerencias de los usuarios implementadas.

### Sección 3

#### Propuestas necesarias sobre Justicia, cuya implementación puede ser a largo plazo

##### 3.1. Aprovechar integralmente las tecnología de la información

###### a) Diagnóstico

No se conocen acciones articuladas realizadas por las entidades del Estado destinadas al uso intensivo y práctico de las tecnologías informáticas en el servicio de justicia. Por ejemplo, el programa del Poder Judicial para la notificación electrónica está poco extendido abarcando a 6 de los 33 distritos judiciales que hay en el país.<sup>4</sup>

No se ha desarrollado una política seria de uso de las nuevas tecnología que involucre e integre procesos homólogos en todas las entidades del Sistema de Justicia. A su vez, las acciones destinadas a la automatización de la administración de justicia no están articuladas con las acciones del Poder Ejecutivo (Plan Nacional del gobierno electrónico)<sup>5</sup> o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

###### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Iniciar un plan de aprovechamiento articulado de las nuevas tecnologías en cada una de las entidades del Sistema de Justicia, con apoyo de la cooperación internacional, las universidades, el sector privado y el INEI.	Aprovechar intensivamente las tecnologías informáticas en el servicio de administración de justicia.	Informatizar el 100% de los procesos y procedimientos vinculados al servicio de administración de justicia.	Número de fases de los procesos judiciales y/o fiscales que se automatizan en relación con el total de los servicios susceptibles de informatización identificados.
2.	Diseñar y poner en marcha un sistema de comunicación electrónica con los ciudadanos que se	Diseñar y poner en marcha una cuenta personal de correo electrónico que sea oficial entre	Usar las nuevas tecnologías para las comunicaciones entre las entidades del Sistema de	Porcentajes de personas que disponen de una dirección electrónica oficial para las

<sup>4</sup> Exposición del Presidente del Poder Judicial en el Congreso de la República para la sustentación del pliego del Poder Judicial del 2016 (19 de octubre de 2015).

<sup>5</sup> Ver la página web del Plan Nacional de Gobierno Electrónico de la Presidencia del Consejo de Ministros, en [http://www.ongei.gob.pe/proyectos/ongei\\_PROYECTOS\\_DETALLE.asp?pk\\_id\\_entidad=1878&pk\\_id\\_tema=5769&pk\\_id\\_sub\\_tema=607](http://www.ongei.gob.pe/proyectos/ongei_PROYECTOS_DETALLE.asp?pk_id_entidad=1878&pk_id_tema=5769&pk_id_sub_tema=607), visitado el 3 de diciembre de 2016.

	relacionan con el Sistema de Justicia	entidades del Sistema de Justicia y cada ciudadano (en forma voluntaria).	Justicia y el ciudadano.	comunicaciones con entidades del Sistema de Justicia.
--	---------------------------------------	---	--------------------------	---

### 3.2. Elevar la calidad de la legislación y/o regulación.

#### a) Diagnóstico

La normatividad en nuestro país es abundante, innecesaria, carece de evaluación de impacto seria, injustificadamente burocrática, y constituye una barrera para el desenvolvimiento libre de la personalidad, la iniciativa, la innovación y el desarrollo armonioso de las actividades productivas. En síntesis, la legislación en el Perú es de muy baja calidad.

No hay una política gubernamental destinada a asegurar en forma sostenida la mejora de la calidad de la normatividad en el Perú. Las acciones implementadas con tales fines en los últimos años se han orientado fundamentalmente a reducir el acervo normativo, tal como se viene realizando a través de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo - CEMOL del Congreso de la República.<sup>6</sup>

Durante los últimos gobiernos, la política normativa solo ha consistido en simplificar el aparato administrativo y la normatividad. No se conoce de acciones para asegurar que las normas legales sean una herramienta fundamental de eficacia de la acción gubernamental.

#### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Crear un programa de mejoramiento de la calidad de la normatividad que comprenda la evaluación ex – ante y ex – post de la efectividad e impacto de las normas legales.	Elevar la calidad de la normatividad.	Ejecutar un programa de mejoramiento de la calidad de la normatividad.	- Porcentaje de normas sujetas a evaluación ex – ante mediante aplicación de las metodologías de mayor uso internacionales. - Porcentaje de normas sujetas a evaluación ex – post aplicando metodologías de mayor uso

<sup>6</sup> Ver al respecto la Comisión en línea, <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2009/cemol/inicio.htm>, visitado el 4 de enero de 2016.

				internacionales.
2	Crear un sistema integral de gestión de la calidad de la normatividad con gobiernos regionales y locales, así como con el Poder Legislativo.	Elevar la calidad de la normatividad en todas las entidades de los distintos niveles del gobierno con atribuciones regulativas.	Poner en marcha un sistema integral de gestión de la calidad de la normatividad en los tres niveles de gobierno.	Porcentaje de normas que tienen aceptación de los ciudadanos en los distintos niveles de gobierno.

### 3.3. Promover la vigencia de los derechos humanos y particularmente los derechos de género, al medio ambiente y al agua.

#### a) Diagnóstico

No hay en el Perú una política de difusión adecuada de los derechos humanos y, específicamente, de los derechos de género, al medio ambiente y al agua que suponga, además, la realización de programas y proyectos locales para asegurar su vigencia según la realidad de cada región y provincia.

La promoción y vigencia de los derechos de género, a la conservación y disfrute del medio ambiente y al consumo responsable del agua es de tanta importancia como la de derechos civiles y políticos, económicos y culturales. En cuanto a los derechos de género, estos son muy relevantes para comprender y prevenir los numerosos conflictos de pareja y familiares que ocurren. En el mismo sentido, la vigencia de los derechos al medio ambiente y al agua devienen en el Perú muy significativos debido a la tradicional estructura productiva del país, sobre todo por los conflictos que surgen con las operaciones extractivas económicas.

#### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Impulsar campañas de promoción de los derechos humanos en instituciones educativas, organizaciones gremiales y comunales, e instituciones públicas.	Fortalecer el conocimiento y práctica de los derechos humanos en instituciones educativas, organizaciones gremiales y comunales, e instituciones públicas.	Realización de talleres sobre derechos humanos en centros educativos, organizaciones gremiales, comunales o instituciones públicas de significación local.	Porcentaje de instituciones educativas, organizaciones gremiales, organizaciones comunales e instituciones del Estado que reciben cursos o talleres sobre derechos humanos.
2	Desarrollar proyectos concretos con	Coordinar con los gobiernos regionales	Ejecución de proyectos	- Número de acuerdos o convenios con

	gobiernos regionales y locales, para la práctica efectiva de los Derechos Humanos, incidiendo en los derechos de género, al medio ambiente y al agua.	y locales proyectos concretos de derechos humanos, incluidos los derechos de género, al medio ambiente y al agua.	específicos y orientados a la práctica sobre derechos humanos en cada región del Perú.	gobiernos regionales y locales. - Número de proyectos ejecutados sobre derechos humanos en cada región o provincia. - Número de premios y reconocimientos concedidos a personas o instituciones por la práctica efectiva de DDHH.
--	---	---	--	---

### 3.4. Compatibilizar la normatividad nacional con la de los países con los que el Perú tiene programas de integración.

#### a) Diagnóstico

Se carece de esfuerzos públicos sostenidos destinados a homogeneizar, uniformizar o hacer racionalmente compatible las normas jurídicas de relevancia que se expiden en el Perú con la de los países con los que el Perú tiene programas o iniciativas de integración.

De ahí que sea necesario poner en marcha una política estatal sostenida destinada a compatibilizar la regulación del Perú con la de otros países tanto en materia comercial como no económica, aprovechando códigos o modelos estándares normativos.

#### b) Propuesta

	Estrategias	Objetivos	Metas	Indicadores
1.	Identificar los ámbitos y materias en los que el Perú puede impulsar acciones de estandarización normativa con los países con los que tiene prioridades de integración.	Fortalecer los lazos de integración sobre normatividad con los países con los que el Perú tiene políticas prioritarias.	Diseñar y poner en marcha un programa de compatibilidad normativa entre el Perú y los países con los que tiene políticas prioritarias de integración.	Número de reuniones de coordinación entre representantes de los países.
2	Poner en práctica acciones de estandarización normativa entre	Elaborar modelos de código o legislación con el propósito de promover la	Elaboración de modelos de legislación que promuevan la	- Número de proyectos normativos que uniformizan la regulación en

países con los que el Perú tiene prioridades de integración mediante códigos o legislación compatible.	integración del Perú con los países con los que hay políticas prioritarias en ese sentido.	compatibilización normativa en materia de: - Familia, - contratos, - Trabajo, y - Migración.	materias determinadas. - Número de leyes aprobadas, siguiendo los modelos normativos.
--	--	--	--

## Anexo

### Grupo de estudios o investigaciones sobre problemas nacionales, regionales o locales relacionados con el Sector Justicia y el Sistema de Justicia en el Perú.

ARANDA, Mirva

2002: *La Jurisdicción especial de las comunidades campesinas en el Departamento del Cusco*. Lima, Tesis de Derecho, 162 páginas.

ARDITO, Wilfredo

2011: *La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales*. Lima, Tesis doctoral, PUCP, 694 páginas.

ARDITO, Wilfredo; LOVATÓN, David; LA ROSA, Javier; FARFÁN, Gorge; BENOIT, Christine y VERGARA, Roxana

2005: *La Justicia de Paz en los Andes*. Instituto de Defensa Legal. Lima,

ARIAS-SCHREIBER, Félix, Luis VALDIVIESO y Antonio PEÑA JUMPA

2014: *Balance y perspectivas de la aplicación del Análisis Costo Beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República del Perú*. Lima: PUCP, Vice Rectorado de Investigación, 311 páginas.

BALLON AGUIRRE, Francisco

1980: *Etnia y Represión Penal*. CIPA, 183 páginas.

BELLIDO, Héctor

2005 “Mitos y paradigmas de la prisión empresa”, Lima: artículo inédito.

BRANDT, Hans-Jürgen.

1986 *Justicia Popular: Nativos y Campesinos*. Lima, Fundación Friedrich Naumann.

1990 *En nombre de la Paz Comunal. Un análisis de la justicia de Paz en el Perú*. Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de la República y Fundación Friedrich Naumann,

BRANDT, Hans-Jürgen y Rocío FRANCO

2006 *Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador. El Tratamiento de Conflictos. Un Estudio de Actas en 133 Comunidades*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

2007 *Normas, Valores y Procedimientos en la Justicia Comunitaria. Estudio Cualitativo en Comunidades Campesinas de Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

CASTILLO CLAUDETT, Eduardo

1999 “Violencia Urbana, juventud y pobreza en Lima Metropolitana”, En: *Familia y Cambio Social*, editado por Edith Benado Calderón, Lima: Centro Comunitario de Salud Mental de Villa El Salvador, pp. 105-139.

CASTILLO MUÑOZ, Jerónimo

2005 “Privatización de las prisiones.... A las barricadas” Bogotá: artículo inédito.

FARFÁN MARTINEZ, Gorge

2002 "Derecho consuetudinario en las Rondas Campesinas de Piura". En: *Revista Allpanchis*, Edición sobre Justicia Comunitaria en los Andes, año XXXIV, Nro. 59, pp. 83-105.

FRANCO, Rocío y María Alejandra GONZALEZ

2009: *Las Mujeres en la Justicia Comunitaria: Víctimas, Sujetos y Actores*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

GITLITZ, John

2003: "Justicia rondera y derechos humanos, Cajamarca". En Boletín del Instituto Riva-Agüero, N° 28, pp. 201-220.

GUERRA CERRÓN, María Elena

2005: *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*. Lima: Grijley

GUEVARA GIL, Armando

2001 "Las causas estructurales de la pluralidad legal en el Perú", En *Revista Derecho y Sociedad*, Año 12, Nro. 16, pp. 325-340; también en Portal de Información y Opinión Legal, Lima, PUCP, en línea: <http://dike.pucp.edu.pe>.

HERNÁNDEZ, Wilson

2011 "¿Cuánto le Cuesta la Justicia a las Mujeres?", Lima: Poder Judicial

LA ROSA CALLE, Javier, Coordinador

2007: *Acceso a la justicia en el mundo rural*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 237 páginas.

LA ROSA CALLE, Javier, y Renato LEVAGGI TAPIA

2013: *Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador; hacía una ley de coordinación para la justicia: debates en torno a una propuesta de desarrollo del artículo 149 de la Constitución*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 230 páginas.

ORTIZ SÁNCHEZ, Iván

2014: *El derecho fundamental del acceso a la justicia y las barreras de acceso en poblaciones urbanas pobres en el Perú*. Lima, Tesis PUCP, 170 páginas.

OSORIO, Serafín y RUIZ, Wuille

2009: *El Legado de las Rondas Campesinas de Pueblo Libre. Una aproximación sociológica y jurídica*. Lima: Projur, SER y Paz y Esperanza.

DE BELAUNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier

2005 "Gobernabilidad y Administración de Justicia", En: *Revista Peruana de Jurisprudencia* Vol. 46, Nov. 2005, Tema: Función Jurisdiccional, Doctrina y Jurisprudencia. Pp. 7-17.

2006: *La Reforma del Sistema de Justicia, ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Lima, Fundación Konrad Adenauer y Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 199 páginas.

HURTADO POZO, José

1979: *La ley importada; recepción del derecho penal en el Perú*. Lima, CEDYS, 152 páginas.

2008: "Derecho penal y diferencias culturales: el caso peruano. En Derecho penal y criminología, volumen 29, Nro. 86-87 (Ene.-dic. 2008), pp. 59-94.

MAC LEAN UGARTECHE, Roberto

1996: "Algunas consideraciones sobre los efectos de la administración de justicia en la propiedad, los contratos y el desarrollo". En: *Themis Revista de Derecho*, Nro. 35, Lima, pp.279-284.

2004: "Reformar la justicia: ¿De qué se trata? En: Luis Pásara (compilador): *En busca de una justicia distinta, experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva, pp. 23-85.

MUJICA, Jaris

2011 "Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú", en *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, Vol. 23, Nro.126, páginas 87-117.

PÁSARA, Luis

1982: *Jueces, Justicia y Poder en el Perú*. Lima, Centro de Estudios de Derecho y Sociedad, 236 p.

1984: "Perú: Administración de ¿Justicia?". En: *La Administración de Justicia en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Lima, pp. 197 – 219.

2004: "Lecciones ¿aprendidas o por aprender? En Luis Pásara (compilador): *En busca de una justicia distinta, experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva, pp. 13-22 (introducción).

2004: *La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Lima, Ministerio de Justicia, 114 páginas.

2005: *Los abogados de Lima en la administración de justicia. Una aproximación preliminar*. Lima: Consorcio de Justicia Viva, pp. 11-53.

2010: *Tres claves de la Justicia en el Perú: Jueces, Justicia y poder en el Perú, la enseñanza del derecho, los abogados en la administración de Justicia*. Lima, PUCP, 371 páginas.

2014: *Una reforma imposible: La Justicia Latinoamericana en el banquillo*. Lima, PUCP, 398 páginas.

2015: *La Justicia en la región andina: miradas de cerca a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Lima, PUCP, 478 páginas.

PEÑA JUMPA, Antonio

1998: *Justicia Comunal en los Andes del Perú, el caso de Calahuyo*. Lima, PUCP.

2000: "Poder Judicial Comunal Aymara: alternativa de paradigma en la reforma judicial del Sur Andino". En *Revista El Otro Derecho* Nro. 25, Bogotá: ILSA.

2004: *Poder Judicial Comunal Aymara en el Sur Andino*. Bogotá, ILSA.

2009: *Multiculturalidad y Constitución, el caso de la Justicia Comunal Aguaruna en el Alto Marañón*, Lima: CEC.

2012: "Barreras de Acceso a la Justicia y la Justicia Comunal como alternativa en el Perú".

En Anuario de Derecho Penal 2010, *Sistema de Control Penal y Diferencias Culturales*.

Lima, PUCP.

PEREZ GUADALUPE, José Luis

1994: *Faites y atorrantes: una etnografía del penal de Lurigancho*. Lima, Facultad de Teología, Pontificia y Civil de Lima.

REVILLA, Ana Teresa y Jorge PRICE

1992: *La administración de la Justicia Informal, Posibilidades de integración*. Lima, Cultural Cuzco.

TAMAYO, Ana María

1992: *Derecho en los Andes. Un Estudio de Antropología Jurídica*. Lima, CEPAR.

URTEAGA CROVETTO, Patricia

1993: *El sistema jurídico y su relación con la cultura nativa*. Lima, PUCP, Tesis de derecho.

YRIGOYEN, Raquel

1993: *Las Rondas Campesinas de Cajamarca. Una aproximación desde la Antropología Jurídica*. Lima, PUCP, Tesis de Derecho.