



Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú

HACIA INSTITUCIONES DE JUSTICIA EFICACES Y
TRANSPARENTES PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO



Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú

HACIA INSTITUCIONES DE JUSTICIA EFICACES
Y TRANSPARENTES PARA UN CRECIMIENTO
INCLUSIVO

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2024), *Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: Hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e32675d5-es>.

ISBN 978-92-64-74326-7 (impresa)

ISBN 978-92-64-95122-8 (PDF)

ISBN 978-92-64-78898-5 (HTML)

ISBN 978-92-64-44655-7 (epub)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2024), *OECD Justice Review of Peru: Towards Effective and Transparent Justice Institutions for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bb556518-en>.

Esta obra ha sido traducida por la OCDE. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2024

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

El presente *Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: Hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo* (“Estudio de la Justicia”) demuestra la intención del Perú de ajustarse en mayor medida a las normas de la OCDE a la hora de velar por la igualdad de acceso a la justicia, incluida la Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y la Justicia Centrada en las Personas [[OECD/LEGAL/0498](https://www.oecd.org/legal/0498)]. En esta línea, el Perú está implementando su Reforma del Sistema de Justicia 2021-2025, liderada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), con el objetivo de modernizar su sistema de justicia y mejorar el acceso de las personas a los servicios judiciales para toda la ciudadanía. El Perú mantiene su compromiso de fortalecer el acceso a la justicia y el Estado de derecho en virtud de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en particular el indicador 16.3.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativo al acceso a la justicia, del cual la OCDE es cocustodio con las Naciones Unidas.

El presente Estudio de la Justicia ofrece un análisis exhaustivo sobre el sistema judicial peruano y su funcionamiento. Compara las buenas prácticas de los países miembros de la OCDE con la situación en el Perú e incluye recomendaciones de políticas prácticas para las autoridades y los encargados de formular políticas peruanas. El MINJUSDH fue quien solicitó el presente Estudio de la Justicia, que tiene como objetivo ayudar al Perú a diseñar y ejecutar políticas y servicios públicos de justicia para mejorar la administración de la justicia y sus enfoques para la prestación de servicios centrados en las personas.

Este Estudio es independiente de la evaluación del Perú que está realizando el Comité de Gobernanza Pública en el contexto del proceso de adhesión del país a la OCDE, que comenzó el 25 de enero de 2022. Sin embargo, las recomendaciones aquí formuladas también tratan de acercar al Perú a las normas y mejores prácticas de la OCDE, y podrían servir como apoyo técnico para la implementación de medidas que puedan ser relevantes en el contexto de la adhesión.

Las mejoras del sistema judicial recomendadas en este Estudio brindarán una oportunidad única para que el Perú aborde los desafíos estructurales relacionados con el acceso a la justicia y el Estado de derecho que han limitado la implementación de importantes reformas judiciales y el acceso de las personas a los servicios de justicia.

El análisis y las recomendaciones que se presentan en este Estudio de la Justicia reflejan las buenas prácticas que han demostrado mejorar los resultados en materia de justicia en los países miembros de la OCDE. El presente Estudio contó con las perspectivas de un homólogo nacional y con el asesoramiento de los representantes de los países miembros de la OCDE con sede en Lima, incluida la Delegación de la Unión Europea en el Perú.

El Comité de Gobernanza Pública de la OCDE aprobó y desclasificó el presente Estudio de la Justicia el 28 de junio de 2024, y la Secretaría lo preparó para su publicación.

Agradecimientos

La publicación del presente Estudio de la Justicia de la OCDE corre a cargo de la Dirección de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, bajo la orientación de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública, y la supervisión de Tatyana Teplova, Consejera Superior de Género, Justicia e Inclusión y Jefa de División de GOV.

El Estudio fue preparado por Elena Portilla Odlianitskaya (Experta en Políticas de Justicia), Francisco Cardona (Experto de Alto Nivel en Políticas de Justicia), Alejandra Saffon (Experta en Políticas de Justicia), Geoffrey Mulherin (Experto de Alto Nivel en Justicia), Sofía Blamey Andrusco (Analista de Políticas y Coordinadora de Proyectos de la OCDE), Adam Knelman Ostry (Experto de Alto Nivel en Gobernanza Pública y Responsable de Proyectos) y Tatyana Teplova. Alfredo Rosero (Asesor de Políticas del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y homólogo nacional) brindó su apoyo, sus comentarios y sus contribuciones en calidad de experto internacional. La supervisión estratégica estuvo a cargo de Tatyana Teplova, Adam Knelman Ostry, Chloé Lelievre y Sofía Blamey Andrusco. Melissa Sander y Luis de Carvalho (GOV) brindaron un apoyo inestimable a la organización de la misión, el planeamiento de la publicación y la ejecución. Julie Harris (Editora Superior) se encargó de la maquetación del informe, la revisión y el apoyo editorial. El informe contó con los valiosos comentarios de Gandia Robinson y Clara Thiemann del Departamento de Asuntos Jurídicos relativos a la Adhesión de la OCDE, así como de Aida Caldera Sánchez, Paula Garda y Michael Koelle de la Subdivisión de Estudios de Países del Departamento de Economía de la OCDE.

La OCDE transmite su agradecimiento a los representantes de los países miembros de la OCDE con sede en Lima por compartir sus perspectivas con relación al Estudio de la Justicia. La OCDE también desea expresar un profundo agradecimiento al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, a su Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Embajada del Perú en Francia por apoyar el Estudio de la Justicia de la OCDE y los esfuerzos del equipo a lo largo de todo el proyecto, así como a la Unión Europea por hacerlo posible.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen	10
1 Evaluación y recomendaciones	12
1.1. Introducción	13
1.2. Estructura y coordinación institucionales del sistema de justicia	13
1.2.1. Recomendaciones	14
1.3. Gobernanza y gestión para un sistema judicial transparente e independiente en el Perú	15
1.3.1. Recomendaciones	15
Recomendaciones clave	16
1.4. Hacia un sistema de justicia eficiente y fluido	16
1.4.1. Recomendaciones	17
1.5. Hacia un sistema de justicia centrado en las personas en el Perú	17
1.5.1. Recomendaciones	18
2 El Estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia en el Perú	19
2.1. Introducción	20
2.2. El Estado de derecho, la confianza de la ciudadanía y la buena gobernanza	20
2.3. El Estado de derecho, la confianza y la justicia en el Perú	24
2.4. La protección de los derechos fundamentales en el Perú	28
2.4.1. Derechos emergentes y disposiciones constitucionales en el Perú	29
2.4.2. Disposiciones institucionales para la protección de nuevos derechos fundamentales	31
2.5. Principales iniciativas de reforma del sistema de justicia peruano	34
2.5.1. El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004)	34
2.5.2. El Acuerdo Nacional por la Justicia (2016)	35
2.5.3. La Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia (Comisión Wagner) (2018) y su Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)	36
2.6. Acceso a la justicia: un reconocimiento implícito y reducido en el sistema de justicia peruano	40
2.6.1. Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2022-2030)	41
2.6.2. El acceso a la justicia bajo la actual reforma de la justicia, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)	41
2.7. El Proyecto de Estudio de la Justicia de la OCDE	42
Referencias	44
Notas	46

3 Estructura y coordinación institucionales -del sistema de justicia peruano	48
3.1. Introducción	49
3.2. Estructura institucional	49
3.2.1. La separación de poderes en el Perú	49
3.2.2. Mapa del sistema de justicia del Perú	53
3.3. El poder judicial dentro del sistema de justicia del Perú	54
3.3.1. El poder Judicial	54
3.3.2. La Academia de la Magistratura	61
3.4. Instituciones constitucionalmente autónomas dentro del sistema de justicia del Perú	61
3.4.1. El Tribunal Constitucional	61
3.4.2. La Junta Nacional de Justicia	63
3.4.3. El Ministerio Público o Fiscalía	64
3.4.4. Defensoría del Pueblo	65
3.5. El poder ejecutivo y el sistema de justicia del Perú	66
3.5.1. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	66
3.5.2. La Policía Nacional	68
3.5.3. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Programa AURORA	69
3.6. Coordinación y cooperación en el sistema de justicia	71
3.6.1. Tendencias y buenas prácticas de coordinación en los países miembros de la OCDE para promover la justicia centrada en las personas	71
3.6.2. Mecanismos de coordinación en el Perú	73
3.6.3. Mecanismos de coordinación para promover la justicia centrada en las personas en el Perú	77
3.6.4. Control judicial sobre la administración.	81
3.6.5. La ejecución de decisiones judiciales contra autoridades públicas	84
3.7. Evaluación resumida	85
3.8. Recomendaciones	87
3.8.1. Recomendaciones clave	87
3.8.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo	88
Referencias	92
4 Gobernanza y gestión para un sistema judicial transparente e independiente en el Perú	96
4.1. Introducción	97
4.2. Institucionalización del autogobierno judicial La búsqueda de un sistema de justicia independiente	97
4.2.1. Independencia judicial	97
4.2.2. Independencia judicial en el Perú	99
4.2.3. El impacto de la Defensoría del Pueblo en la independencia judicial en el Perú	102
4.3. Asignación y negociación presupuestarias	103
4.3.1. Asignación presupuestaria al sector judicial	103
4.4. La gestión de recursos humanos en el poder judicial	108
4.4.1. Selección y nombramiento de jueces	108
4.4.2. Régimen de titularidad de jueces, fiscales y personal no judicial	112
4.4.3. Selección de jueces de tribunales superiores	114
4.4.4. Evaluación de desempeño y ratificación de los jueces.	116
4.4.5. Remuneración de los jueces	120
4.4.6. Disciplina e integridad	122
4.4.7. Paridad de género en el poder judicial y la Comisión de Justicia de Género	125
4.5. Evaluación resumida	129
4.6. Recomendaciones	131
4.6.1. Recomendaciones clave:	131

4.6.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo	133
Referencias	134
Notas	138
5 Hacia un sistema de justicia eficiente y fluido en el Perú	139
5.1. Introducción	140
5.2. Mejorar la eficiencia de los tribunales: Medidas de descongestión, gestión judicial y de casos y uso de soluciones digitales	140
5.2.1. Mejora de la eficiencia de los tribunales en los países miembros de la OCDE	141
5.2.2. Mejora de la eficiencia de los tribunales en el Perú	147
5.3. Eficiencia de los mecanismos alternativos de solución de controversias	154
5.3.1. Uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en los países miembros de la OCDE	154
5.3.2. Uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en el Perú	155
5.3.3. Arbitraje	156
5.3.4. Mediación	156
5.3.5. Conciliación judicial y extrajudicial	157
5.4. Digitalización y eficiencia del servicio de justicia	159
5.4.1. Estrategias sobre la digitalización de los servicios de justicia	159
5.4.2. Uso de la tecnología digital para la solución de controversias	163
5.4.3. Interoperabilidad en los servicios jurídicos para comunicar información judicial de forma fluida	166
5.4.4. Recopilación y gestión de datos para un mejor diseño y prestación de los servicios de justicia	169
5.5. Evaluación resumida	176
5.6. Recomendaciones	177
5.6.1. Recomendaciones clave	178
5.6.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo	180
Referencias	182
Notas	184
6 Hacia un sistema de justicia centrado en las personas en el Perú	185
6.1. Introducción	186
6.2. Un sistema de justicia centrado en las personas en el Perú	187
6.3. Acceso a la justicia y a la administración de la justicia en el Perú	187
6.3.1. El papel del poder judicial para garantizar el acceso a la justicia	189
6.3.2. La necesidad de un liderazgo ejecutivo para coordinar el planeamiento de los servicios de justicia	191
6.4. Barreras de acceso a los servicios de justicia formales e informales	192
6.4.1. Desventajas estructurales, geográficas y socioeconómicas	193
6.4.2. Experiencias relacionadas con el sistema de justicia y áreas prioritarias para las necesidades jurídicas de grupos específicos	196
6.5. Prestación de servicios de justicia: Un análisis utilizando un enfoque centrado en las personas	203
6.5.1. Servicios de justicia formal prestados por el poder judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la jurisdicción constitucional	204
6.5.2. Servicios de defensa y asistencia jurídicas	212
6.5.3. Servicios y mecanismos alternativos de solución de controversias: Conciliación, arbitraje y mediación	215
6.5.4. Jueces de paz y otros mecanismos de justicia comunitaria	217
6.6. Evaluación resumida	220
6.7. Recomendaciones	222

6.7.1. Recomendaciones clave	222
6.7.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo	223
References	227

Cuadros

Cuadro 3.1. Los órganos jurisdiccionales del Perú: estructura, presencia y competencias	55
Cuadro 4.1. Las principales responsabilidades asignadas habitualmente a los consejos judiciales	98
Cuadro 4.2. Asignaciones presupuestarias a los tribunales de los países de la UE, 2020	104
Cuadro 4.3. Número y tipo de jueces en el Perú, junio de 2023	113
Cuadro 4.4. Escala salarial de los jueces del Perú	121
Cuadro 4.5. Sanciones a magistrados y auxiliares jurisdiccionales en 2022	125
Cuadro 4.6. Paridad de género entre jueces del poder judicial peruano, junio de 2023	128
Cuadro 4.7. Paridad de género entre los presidentes de las Cortes Superiores en el Perú, junio de 2023	128
Cuadro 5.1. Tasas de resolución en el Perú, 2021 y 2022	147

Figuras

Figura 2.1. Marco de justicia centrada en las personas	24
Figura 2.2. La confianza de la ciudadanía peruana en el poder judicial es una de las más bajas de América Latina	26
Figura 2.3. Los peruanos no se sienten iguales ante la ley	27
Figura 3.1. Instituciones del sistema de justicia del Perú reconocidas por la Constitución	53
Figura 3.2. Mapa del sistema de justicia del Perú desde un enfoque centrado en las personas	54
Figura 3.3. El poder judicial	55
Figure 5.1. La proporción de TIC en el presupuesto de justicia está inversamente relacionada con la duración de los juicios	143
Figure 5.2. Tiempo medio de resolución en Europa por instancia y área del derecho, 2020	145
Figura 5.3. Duración de los juicios en primera instancia: el expediente físico frente al Expediente Judicial Electrónico (EJE)	151
Figura 5.4. Duración de los juicios en segunda instancia: el expediente físico frente al Expediente Judicial Electrónico (EJE)	151
Figura 6.1. La discriminación en el Perú parece estar principalmente relacionada con la segregación socioeconómica	194
Figura 6.2. Número de jueces por cada 100.000 habitantes en cada distrito judicial del Perú	205
Figura 6.3. Vías hacia la asistencia jurídica pública en el Perú	214

Recuadros

Recuadro 2.1. Valores de la gobernanza pública vinculados al Estado de derecho	21
Recuadro 2.2. Parámetros de los sistemas de justicia eficaces: Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023	21
Recuadro 2.3. Resultados en materia de acceso a la justicia y servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas	23
Recuadro 2.4. Planeamiento sistemático de servicios centrados en las personas	25
Recuadro 2.5. La Constitución del Perú	28
Recuadro 2.6. Disposiciones en las constituciones de determinados miembros de la OCDE	29
Recuadro 2.7. La implementación del nuevo Código Procesal Penal del Perú	33
Recuadro 2.8. El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia	35
Recuadro 2.9. El Acuerdo Nacional por la Justicia	36
Recuadro 2.10. Reformas recomendadas por la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia en 2018	37
Recuadro 2.11. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)	38
Recuadro 2.12. El Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.	39
Recuadro 3.1. Funciones y responsabilidades de los diferentes poderes definidos en la Constitución del Perú de 1993	49
Recuadro 3.2. Herramientas constitucionales para garantizar el equilibrio de poderes	51

Recuadro 3.3. Rondas <i>campesinas</i>	57
Recuadro 3.4. Modelos de evaluación de la constitucionalidad: parlamentario, continental y difuso	62
Recuadro 3.5. Servicios públicos de defensa y mecanismos alternativos de solución de controversias	66
Recuadro 3.6. Servicios que brinda el Programa AURORA	69
Recuadro 3.7. Prácticas de la OCDE en materia de mecanismos de coordinación formales e institucionalizados en todo el sistema de justicia	71
Recuadro 3.8. Procesos y protocolos de coordinación con un enfoque común a todo el Gobierno	72
Recuadro 3.9. El principio de cooperación en la Constitución de Colombia	74
Recuadro 3.10. Mecanismo de coordinación sobre violencia contra las mujeres: el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (2018)	79
Recuadro 4.1. Recomendación sobre jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades	98
Recuadro 4.2. Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del Perú	99
Recuadro 4.3. Prácticas de la OCDE en materia de presupuestos judiciales	103
Recuadro 4.4. Proceso de aprobación presupuestaria de las instituciones peruanas	105
Recuadro 4.5. Prácticas de la OCDE en la contratación y formación de jueces	109
Recuadro 4.6. Prácticas de la OCDE en datos y factores para el planeamiento estratégico de la carga de trabajo	110
Recuadro 4.7. Jueces temporales en España	112
Recuadro 4.8. Prácticas de los miembros de la OCDE en la selección de jueces de tribunales superiores	115
Recuadro 4.9. Prácticas de los miembros de la OCDE en materia de evaluación del desempeño a través de exámenes piloto entre homólogos	116
Recuadro 4.10. Tendencias de los órganos disciplinarios en los países miembros de la OCDE	123
Recuadro 4.11. Prácticas de los miembros de la OCDE para promover la igualdad de género en el sistema de justicia	125
Recuadro 4.12. Paridad de género en las instituciones judiciales: disposiciones pertinentes de la Recomendación de 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública	127
Recuadro 5.1. Prácticas de estrategias de descongestión judicial de la OCDE	141
Recuadro 5.2. Herramientas exitosas de gestión de casos: análisis de ponderación de casos	146
Recuadro 5.3. Herramientas y reformas de digitalización de la justicia en el Perú para reducir la acumulación de casos	149
Recuadro 5.4. Implementación del Expediente Judicial Electrónico por parte del poder judicial peruano	150
Recuadro 5.5. Reformas recientes en el Perú para mejorar los mecanismos alternativos de solución de controversias (de 2008 en adelante)	155
Recuadro 5.6. El modelo austriaco de liderazgo en estrategia digital	160
Recuadro 5.7. Innovación digital en los servicios de justicia: LegalApp Rural de Colombia	160
Recuadro 5.8. Instituciones encargadas de implementar y regular la estrategia digital en el Perú	161
Recuadro 5.9. Prácticas de solución de controversias en línea de la OCDE	163
Recuadro 5.10. Procesos de denuncias digitales en el Perú	165
Recuadro 5.11. Organismo de coordinación de la interoperabilidad en España	166
Recuadro 5.12. Prácticas de recopilación de datos de la OCDE	170
Recuadro 5.13. Prácticas de uso de datos para mejorar los servicios de justicia en el Canadá	171
Recuadro 5.14. Recopilación de datos en los servicios de justicia del Perú.	172
Recuadro 6.1. Acceso a mecanismos alternativos de solución de controversias en las constituciones de los países miembros de la OCDE	188
Recuadro 6.2. Definición del acceso a la justicia desde la perspectiva judicial en el Perú: Las Reglas de Brasilia	189
Recuadro 6.3. Los planes regionales como posible herramienta de coordinación para la justicia regional en el Perú	190
Recuadro 6.4. Estrategias implementadas por el poder judicial para mejorar el acceso a la justicia en el Perú	205
Recuadro 6.5. Iniciativas para generar confianza en las instituciones de justicia en el Perú	208
Recuadro 6.6. Prácticas de los miembros de la OCDE para aumentar la confianza en las instituciones y servicios formales de justicia	209
Recuadro 6.7. Prácticas de la OCDE con respecto a una ventanilla única para apoyar la solución de controversias	210
Recuadro 6.8. Los esfuerzos del poder judicial para mejorar y promover el enfoque intercultural en el Perú	211
Recuadro 6.9. Prácticas de los miembros de la OCDE para mejorar los conocimientos sobre los servicios de defensa pública y asistencia jurídica	214
Recuadro 6.10. Sistemas indígenas autónomos en Colombia y Bolivia	219

Resumen

Modernizar su sistema de justicia constituye una prioridad para el Perú. Desde 2003, el país ha tomado varias medidas para fortalecer el marco institucional que respalda el diseño y la provisión de políticas y servicios de justicia para toda la población peruana, incluidas las personas más vulnerables, a través de reformas institucionales y funcionales de las políticas de justicia con visión de futuro. Al mismo tiempo, la eficacia de su implementación depende de la eliminación de los obstáculos institucionales, así como de la estabilidad y del compromiso en el plano político.

El fragmentado sistema de justicia del Perú a menudo se traduce en un enfoque desconectado de la reforma, el diseño y la implementación de las políticas de justicia. Esto puede generar duplicaciones e ineficiencias que afectan a la calidad de los servicios y socavan la eficiencia del gasto de los escasos recursos públicos, lo que, en ocasiones, hace que los servicios de justicia sean limitados o no estén disponibles para demasiadas personas, sobre todo las más vulnerables. Estos efectos tienden a verse magnificados por el escaso desarrollo de herramientas de justicia extrajudiciales, en particular servicios alternativos de solución de controversias. Una mayor digitalización del sistema también podría mejorar el acceso a los servicios de justicia y la prestación de estos.

Si bien el Perú trata de velar por la independencia del poder judicial a través de disposiciones constitucionales, el marco institucional, jurídico y operacional existente para salvaguardar la independencia de los jueces, como las evaluaciones del desempeño y de los jueces, se podría mejorar con el objeto de garantizar su autonomía e imparcialidad. De esta forma, existe margen para proteger en mayor medida la independencia judicial, incluida la gestión de las carreras judiciales, en particular las de los jueces y fiscales, así como para garantizar que terceras instituciones públicas, como la *Defensoría del Pueblo*, no puedan interferir de manera indebida en la toma de decisiones judiciales. La participación del poder judicial en el diseño de las políticas de justicia y en la prestación de una gama de servicios jurídicos y judiciales que van más allá de sus funciones administrativas y decisorias tradicionales aumenta aún más los desafíos a la hora de asegurar su independencia.

Además, la combinación del “acceso a la justicia” con el “acceso al sistema judicial” y las facultades y los recursos relativamente escasos que se asignan al poder ejecutivo para liderar y coordinar el diseño y la provisión de políticas y servicios de justicia limitan la capacidad del Perú para planear, coordinar e implementar reformas de las políticas de justicia en todo el sistema. Por lo tanto, hay margen para fortalecer el liderazgo y la capacidad de coordinación del ejecutivo en todo el sistema en lo que respecta al diseño y a la provisión de políticas y servicios de justicia, como es la práctica en muchos países miembros de la OCDE. Esto requerirá un “cambio de paradigma” que empodere al poder ejecutivo y lo dote de todo lo necesario para liderar y coordinar unas reformas de las políticas de justicia en todo el sistema que se centren en las personas.

El Perú ha realizado importantes esfuerzos por aumentar la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios de justicia, en particular al modernizar su sistema y sus programas en esa esfera. Sin embargo, las barreras sistémicas siguen afectando al acceso a una gama completa de servicios de justicia, sobre todo en el caso de las personas más vulnerables. A fin de responder de forma eficaz a las necesidades jurídicas de la ciudadanía, el Perú necesita desarrollar la capacidad institucional y funcional para identificar

y cuantificar las necesidades jurídicas y de justicia de las personas y diseñar y brindar políticas y servicios de justicia con una verdadera capacidad de respuesta desde una perspectiva que englobe todo el sistema.

Ampliar el enfoque del sistema de justicia más allá de los tribunales al otorgar a las personas una posición central dentro del sistema de justicia podría aumentar considerablemente el acceso de estas a la justicia. La implementación de la Reforma del Sistema de Justicia 2021-2025 podría contribuir de manera eficaz a modernizar el sistema de justicia del Perú de un modo que priorice la satisfacción de las necesidades de toda la población peruana, especialmente las personas más vulnerables, creando así una justicia más eficiente, efectiva y accesible para toda la ciudadanía.

Por último, existe un margen de mejora del Estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia al salvaguardar con eficacia la garantía constitucional de la separación de poderes del Perú. Esto podría lograrse al definir en la ley cuándo y cómo se puede aplicar en la práctica el sistema constitucional de equilibrio de poderes, y al velar por que el Tribunal Constitucional desempeñe una función clave en la interpretación de la Constitución en este sentido. También podría ayudar a limitar el uso de mecanismos de control constitucional con fines políticos, partidistas o a corto plazo.

1 Evaluación y recomendaciones

En este capítulo, se describen los principales hallazgos de la evaluación de la OCDE y se presentan recomendaciones de políticas para apoyar los esfuerzos en curso del Perú por reformar y modernizar su sistema de justicia. Estas recomendaciones tienen como objetivo ayudar a los actores de la justicia del Perú a aprovechar la experiencia y las buenas prácticas de los países miembros de la OCDE, junto con las correspondientes normas de la OCDE y otras normas internacionales, para lograr sus objetivos estratégicos y acercar la justicia a las necesidades de las personas.

1.1. Introducción

En el presente Estudio, se evalúa el sistema de justicia peruano y se ofrecen recomendaciones concretas para construir una justicia que sea más eficaz, eficiente, transparente y accesible y que esté más centrada en las personas en el Perú. Se evalúan las disposiciones institucionales y funcionales que sustentan la administración del sistema de justicia en el Perú y se comparan con las buenas prácticas de la OCDE, a saber, de Australia, Austria, Bélgica, el Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, Lituania, Portugal, Gales (Reino Unido) e Inglaterra (Reino Unido). El Estudio también evalúa el acceso a los servicios de justicia y los problemas de mapeo en el Perú utilizando un enfoque centrado en las personas e ilustraciones del análisis de las necesidades jurídicas en dos regiones, Lima y San Martín.

Según los hallazgos del Estudio, el acceso a la justicia en el Perú se ha centrado históricamente en el acceso a los tribunales, con una asignación relativamente escasa de funciones y de los correspondientes recursos al ejecutivo para el planeamiento, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de justicia. La combinación del “acceso a la justicia” con el “acceso al sistema judicial” y las facultades y los recursos relativamente limitados que se asignan al poder ejecutivo para liderar y coordinar la política de justicia en todo el sistema judicial socavan la capacidad del Perú de responder con eficacia a las necesidades de justicia de su ciudadanía, con independencia de su identidad o su lugar de residencia en el país. Esto puede ayudar a explicar algunas de las deficiencias, superposiciones y duplicaciones actuales en la disponibilidad de servicios de justicia fundamentales, en particular para las personas más vulnerables, sobre todo en las zonas rurales y remotas.

1.2. Estructura y coordinación institucionales del sistema de justicia

El Perú ha presentado una serie de importantes planes de reforma judicial para modernizar su sistema de justicia y mejorar su interoperabilidad e integridad. Sin embargo, la escasa claridad en lo que respecta a los roles y las funciones de las instituciones de justicia, su liderazgo y la coordinación entre ellas ha impedido la implementación de dichas reformas.

El sistema de justicia peruano comprende muchas instituciones cuyos roles y funciones de justicia no se han definido de un modo claro. Esto, sumado a la escasez de una comunicación y una coordinación eficaces entre las instituciones, a menudo conduce a superposiciones de mandatos, funciones y responsabilidades en el diseño de políticas y la prestación de servicios en la esfera de la justicia. La implementación de la última iniciativa de reforma (2021-25) ha mostrado una coordinación y una fragmentación parciales, -debido a un liderazgo limitado en todo el sistema, y ha repercutido de manera desigual en la modernización del sistema de justicia. De igual modo, diferentes instituciones con mandatos similares o superpuestos han establecido múltiples programas, con poca claridad en lo que respecta a la asignación de recursos y deficiencias en los marcos de seguimiento y evaluación.

Además, la naturaleza fragmentada del sistema de justicia peruano conduce a un enfoque compartimentado de la aplicación de la ley, en el que las instituciones trabajan como entidades separadas con poca coordinación entre ellas a la hora de implementar leyes y políticas que requieren su trabajo conjunto. Abordar la fragmentación y la responsabilidad dispersa de los servicios de justicia entre las instituciones podría mejorar su capacidad de comprender las necesidades de las personas en materia de justicia y de responder a ellas. Esta cuestión refleja los desafíos más amplios que se asocian a un Estado fragmentado, pero altamente centralizado, que, en los últimos años, ha operado en un contexto de alta inestabilidad política.

Además, la mayoría de las reformas judiciales se han centrado principalmente en el poder judicial y sus necesidades, con menos atención a los servicios y procesos extrajudiciales que pueden contribuir al acceso a la justicia. Con el fin de abordar este desequilibrio, es necesario aumentar la capacidad del

MINJUSDH para liderar el planeamiento y la coordinación de los servicios y las reformas de justicia en pro de un sistema de acceso a la justicia centrado en las personas.

Dado que se trata de un país multicultural con importantes poblaciones indígenas y campesinas de gran diversidad, -la justicia ordinaria coexiste con varios niveles de justicia indígena, campesina y comunitaria. Sin embargo, aunque la Constitución reconoce el derecho de los campesinos y de las comunidades nativas a ejercer funciones jurisdiccionales, ninguna ley regula o desarrolla este derecho ni coordina la coexistencia de esos dos sistemas de justicia.

Además, la aplicación de este derecho puede ser incierta y variar en cada región del Perú dependiendo de la presencia, el poder y la percepción de legitimidad percibida de esos grupos en términos de solución de problemas y provisión de acceso intercultural a la justicia. Esto puede dificultar las labores de separar los roles y funciones de ambas instituciones y servicios, evitar la superposición de funciones y garantizar la justicia intercultural y el respeto de ambos sistemas de justicia en todo el país.

Además, en el Perú, aún no se ha aplicado un enfoque de justicia claro e integrado centrado en las personas, ni siquiera en los mandatos de las principales instituciones de justicia. Por consiguiente, mejorar la claridad en lo que respecta a los roles y las funciones y los servicios de justicia podría aumentar el conocimiento de los usuarios sobre los servicios de justicia y las vías de acceso a la justicia, de modo que sepan a dónde acudir para evitar problemas jurídicos y buscar soluciones. Por otra parte, podría mejorar todavía más la eficiencia en la asignación de recursos y la prestación de servicios de justicia centrados en las personas.

Por último, la justicia administrativa como área del derecho aún está poco desarrollada en el Perú, a menudo eclipsada por el sistema de justicia constitucional. Esto puede ilustrarse por el hecho de que la ciudadanía prefiere el amparo constitucional, *en* lugar de utilizar los canales de justicia administrativa para proteger sus derechos. Este desequilibrio restringe la supervisión efectiva de las acciones administrativas por las autoridades públicas, limitando así la protección de los derechos individuales frente a las actuaciones gubernamentales. También hay margen para ampliar el alcance del Estudio en el sistema de justicia administrativa para incluir la contratación pública y cuestiones relacionadas con las elecciones, de conformidad con las prácticas de muchos miembros de la OCDE.

1.2.1. Recomendaciones

En vista de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones para su examen por el Perú (se describen en mayor profundidad al final del capítulo 3):

Recomendaciones clave

- Tomar medidas para implementar plenamente el marco jurídico del Perú sobre la salvaguardia de la garantía constitucional de la separación de poderes aclarando los procedimientos y las circunstancias bajo los cuales se aplica el sistema de equilibrio de poderes. Esto debe incluir la especificación de las funciones y facultades de cada poder del Gobierno en la supervisión y el control de los demás.
- Tomar medidas para empoderar al poder ejecutivo para que lidere y coordine el diseño y la implementación de reformas de políticas de justicia en todo el sistema, a través de un enfoque centrado en las personas.
- Tomar medidas para diseñar e implementar mecanismos de coordinación que se centren en responder a las necesidades de justicia con un enfoque común a todo el Gobierno, lo que implica aclarar las funciones y responsabilidades de las instituciones de justicia y establecer procesos y protocolos pertinentes.

Recomendaciones a mediano y largo plazo

- Mejorar el conocimiento y la cooperación mutuos entre la justicia formal, indígena e intercultural; definir claramente en la ley, en plena consulta con los grupos indígenas, la frontera jurídica que separa la justicia indígena y la formal; y fortalecer la capacidad de coordinación para promover el acceso a la justicia formal, indígena e intercultural por toda la población peruana, independientemente de su identidad o su lugar de residencia en el país.
- Mejorar la rendición de cuentas del sector público mediante el desarrollo del sistema de justicia administrativa. Todos los actos administrativos deben estar sujetos a examen judicial, lo que engloba la contratación pública y la administración electoral. Los tribunales deben ser capaces de reparar plenamente cualquier violación de la ley, incluida la falta de competencia, la injusticia procesal y el abuso de poder. Solo las leyes promulgadas por el Parlamento deben quedar fuera del ámbito de la justicia administrativa y caer bajo la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

1.3. Gobernanza y gestión para un sistema judicial transparente e independiente en el Perú

Si bien el Perú ha estado tomando medidas para establecer un marco institucional integral encaminado a garantizar una gobernanza sólida en el sector de la justicia, la institucionalización fragmentada de su sistema de justicia pone trabas a un sistema de gestión ya complejo con líneas de responsabilidad difusas. Esto tiende a generar superposiciones y duplicaciones, así como conflictos de autoridad y competencia en la gobernanza del sistema judicial, al tiempo que limita la rendición de cuentas.

Los mecanismos que rigen la asignación presupuestaria al sector de la justicia, incluidos los acuerdos de coordinación y negociación, parecen restringidos. El poder judicial realiza un escaso planeamiento estratégico a mediano plazo en todo el sistema, incluido el planeamiento presupuestario y financiero. Todavía tiene que desarrollar marcos de seguimiento y evaluación que se puedan emplear para demostrarse a sí mismo y demostrar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) los efectos positivos de su gasto en los resultados jurídicos y judiciales para la población.

Lo más importante es que existe una gran necesidad de fortalecer el marco institucional, jurídico y operacional existente para salvaguardar la independencia de los jueces. Los desafíos más destacados son la ratificación de los jueces, los sistemas de evaluación del desempeño, el elevado número de jueces con contratos temporales y la posibilidad de que la Defensoría del Pueblo interfiera en los distintos procedimientos judiciales mediante órdenes directas.

La ambigüedad jurídica y la falta de precisión en torno a la aplicación de sanciones contra los jueces permiten diferentes interpretaciones y criterios sobre qué es sancionable y de qué manera. Por tanto, no se garantiza la igualdad de trato de los jueces ante la ley. En comparación con los órganos disciplinarios de muchos países miembros de la OCDE, los diversos órganos con funciones disciplinarias del Perú, junto con la vaguedad de la ley en esta área, pueden socavar la igualdad de trato ante la ley, llevar a decisiones sesgadas sobre la carrera de los jueces y poner en peligro la independencia de estos.

1.3.1. Recomendaciones

En vista de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones para su examen por el Perú (se describen en mayor profundidad al final de los capítulos 3 y 4):

Recomendaciones clave

- Tomar medidas para asegurar la garantía constitucional de la independencia judicial, incluidas la revisión de la evaluación del desempeño, la ratificación y la evaluación de los jueces en ejercicio para evitar riesgos a su independencia e imparcialidad.
- Continuar implementando medidas para reducir la temporalidad de los jueces y fiscales (provisionales y supernumerarios), con miras a salvaguardar su imparcialidad.
- Tomar medidas para garantizar un trato justo, imparcial y basado en el mérito de los jueces en lo que respecta a su selección, su formación permanente y sus sanciones, incluso mediante la reforma del sistema de selección y el fortalecimiento de la capacitación previa al ingreso de jueces y fiscales.
- Aclarar en mayor medida los roles y las funciones de los órganos supremos del poder judicial para evitar superposiciones y duplicaciones, así como conflictos de autoridades y competencias. Esto reviste especial importancia en el caso de las investigaciones y sanciones de magistrados.
- Tomar medidas para fortalecer la gestión y el desempeño presupuestarios del poder judicial, lo que incluye el planeamiento estratégico a nivel de todo el sistema, el desarrollo de indicadores de desempeño y el diseño y uso de marcos de seguimiento y evaluación respetuosos con la independencia judicial y las necesidades del poder judicial para llevar a cabo su mandato constitucional de forma satisfactoria.

1.4. Hacia un sistema de justicia eficiente y fluido

Aunque se han llevado a cabo reformas significativas en los últimos años para mejorar la eficiencia del sistema judicial, la congestión de los tribunales sigue siendo significativa en el Perú en comparación con los promedios y las prácticas de la OCDE. Esto se refleja en las bajas tasas de resolución de casos y los casos atrasados, las limitaciones y disfunciones en los mecanismos alternativos de solución de controversias, y las limitaciones a la hora de mejorar un sistema interoperable de justicia digital en todo el país.

Además, los recursos judiciales, por ejemplo, los jueces y presupuestos, podrían asignarse mejor entre los distritos judiciales mediante la implementación de mejores estrategias judiciales y de gestión de casos y mejorando la implementación y adopción del sistema de presentación electrónica (*Expediente Judicial Electrónico*), con el respeto de los principios de transparencia, inclusión, rendición de cuentas y accesibilidad. El uso eficiente de estadísticas y de un enfoque basado en datos para la gestión y el seguimiento de los casos, cuando van acompañados de las herramientas, la infraestructura y la capacitación adecuadas en materia de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), son fundamentales para eliminar los retrasos, mejorar las tasas de resolución de casos y los tiempos de resolución, y aumentar la calidad de la administración de justicia maximizando el desempeño de los tribunales.

El arbitraje popular también se podría utilizarse de manera más generalizada para aliviar la congestión de los tribunales. No obstante, los mecanismos alternativos de solución de controversias aún se encuentran infrutilizados en el Perú. Por consiguiente, se podrían promover, implementar y evaluar mejor dichos mecanismos, adaptándolos a las necesidades de la población. También se necesitan más datos y sistemas de información más sólidos para medir el desempeño y los efectos de los mecanismos alternativos de solución de controversias como una forma de mejorar su eficiencia.

1.4.1. Recomendaciones

En vista de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones para su examen por el Perú (se describen en mayor profundidad al final del capítulo 5).

Recomendaciones clave

- Mejorar el diseño, la confiabilidad y el uso práctico de los mecanismos alternativos de solución de controversias implementando un marco jurídico y reglamentario claro y pormenorizado para todos los mecanismos alternativos de solución de controversias, y mejorando la recopilación de datos con miras a medir su implementación e impacto.
- Tomar decisiones para desarrollar medidas integrales de descongestión y nuevas estructuras de gestión con el fin de mejorar la eficiencia de los tribunales, por ejemplo, herramientas digitales. Mejorar la producción y el uso de estadísticas y un enfoque basado en datos mediante la implementación de un sistema integral de reunión de datos sobre la duración de los procedimientos judiciales, y sugerir recomendaciones sobre su aplicación en todos los niveles de jurisdicción del Perú.
- Implementar mecanismos para mejorar o reforzar la recopilación de datos con miras a diseñar e implementar una política integral, inclusiva e integrada de acceso a la justicia.

Recomendaciones a mediano y largo plazo

- Tomar medidas para establecer una interoperabilidad digital permanente y plenamente integrada del sistema de justicia que permita el intercambio de datos de justicia y el tratamiento de los procesos judiciales de manera integral y fluida a nivel nacional.
- Implementar una estrategia digital integrada y coordinada a nivel nacional para el sistema de justicia que mejore el uso de las herramientas digitales para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia. Al hacerlo, definir responsabilidades, liderazgo y mecanismos de cooperación -claros para velar por la implementación, el seguimiento y la evaluación de la estrategia.

1.5. Hacia un sistema de justicia centrado en las personas en el Perú

El Perú ha adoptado un sistema normativo sólido para mejorar el acceso de las poblaciones vulnerables a la justicia. De hecho, el país ha tomado medidas para mejorar la cantidad y los tipos de servicios de justicia disponibles para su ciudadanía en todo el país, como la ampliación de la presencia de tribunales y la diversificación de los servicios judiciales; la creación de juzgados especializados y mecanismos judiciales encaminados a mejorar el enfoque intercultural; y el incremento de la disponibilidad y la presencia de servicios de defensoría pública y asistencia jurídica para ayudar a las personas que no pueden costear una representación legal.

No obstante, la accesibilidad de estos servicios, así como su capacidad de responder a las necesidades de las poblaciones y los grupos vulnerables (las mujeres, incluidas las víctimas reales o potenciales de violencia; los pueblos indígenas y campesinos; y la comunidad LGBTQI), pueden variar en la práctica, ya que se enfrentan a limitaciones específicas al acceder a cada servicio disponible. Dichas limitaciones incluyen disparidades regionales en la disponibilidad de servicios de justicia, ya que las áreas más remotas hacen frente a dificultades a la hora de acceder a una representación y un apoyo jurídicos adecuados. De hecho, las instituciones de justicia peruanas se enfrentan a obstáculos considerables a la hora de garantizar el acceso a la justicia a todas las personas, siendo las poblaciones vulnerables más propensas a sufrir dichos obstáculos, ya que las principales barreras jurídicas que afrontan están relacionadas con la lejanía, la complejidad del sistema, las barreras idiomáticas y el costo. Estas barreras se podrían definir mejor para perfeccionar los servicios de justicia y garantizar el acceso de determinadas poblaciones.

1.5.1. Recomendaciones

En vista de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones para su examen por el Perú (se describen en mayor profundidad al final del capítulo 6):

Recomendaciones clave

- Implementar medidas, incluida la asignación de más recursos humanos y financieros, para superar las barreras geográficas y de complejidades del sistema, culturales, lingüísticas y financieras restantes para acceder a los servicios de justicia.
- Fortalecer los servicios de defensoría pública y asistencia jurídica para garantizar el acceso a la justicia para todas las personas y vulnerabilidades. Fortalecer el papel de las instituciones pertinentes y establecer vías de acceso a la justicia claras para facilitar el acceso de las personas a los servicios de justicia.

2 El Estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia en el Perú

En este capítulo, se analiza la importancia del Estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia en el Perú al determinar cuáles son los vínculos existentes entre el Estado de derecho, el acceso a la justicia, la confianza en las instituciones públicas y la buena gobernanza, comparando el Perú con los países miembros de la OCDE. A continuación, se destacan las principales iniciativas de reforma de la justicia en Perú y se analiza cómo se garantiza la protección de los derechos fundamentales y el acceso a la justicia en el país. Por último, se proporciona una visión general de la metodología y la estructura del presente Estudio.

2.1. Introducción

Este capítulo describe de manera breve el Estado de derecho y cómo la mayoría de las democracias modernas dentro y fuera de la OCDE han adoptado este principio como el principal garante de la igualdad de trato de las personas ante la ley y la igualdad de acceso a la justicia. Define los principales vínculos entre el Estado de derecho, el acceso a la justicia, la confianza en las instituciones públicas y la buena gobernanza, y cómo los niveles de percepción de la corrupción en un país afectan a la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, incluidas aquellas que forman parte del sistema de justicia, y socavan el entorno empresarial saludable y atractivo.

Este capítulo también presenta el desarrollo de un enfoque centrado en las personas, el cual confiere a la ciudadanía y a sus necesidades y experiencias una posición central al diseñar, implementar, implementar y evaluar políticas y servicios públicos dentro del sistema de justicia. A continuación, analiza las políticas recientes de reforma de la justicia y cómo se garantizan los derechos fundamentales y el acceso a la justicia en el Perú, incluida la provisión progresiva de los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres y el medio ambiente, y evalúa cómo los acuerdos institucionales peruanos protegen esos derechos, al tiempo que los compara con las experiencias de los países de la OCDE.

Finalmente, presenta una visión general de la metodología y la estructura del presente Estudio, compuesto por cinco capítulos que examinan la estructura, los roles y las responsabilidades; los procedimientos y las prácticas; la gobernanza, la gestión y el desempeño; la digitalización y la eficacia del sistema de justicia del Perú; y el desarrollo y la implementación de un sistema de justicia impulsado por las necesidades de las personas.

2.2. El Estado de derecho, la confianza de la ciudadanía y la buena gobernanza

El Estado de derecho constituye uno de los principios básicos que caracterizan la afinidad de los miembros de la OCDE. Refleja un elemento constitutivo fundamental adoptado por las democracias modernas. Este principio basado en valores propone que todas las personas son iguales ante la ley y que se aplican las mismas reglas, procedimientos y principios a todas las personas e instituciones. La aplicación de este principio sustenta la buena gobernanza: encuentra su expresión en las leyes y reglamentaciones que garantizan a las personas un trato justo ante la ley y un acceso igualitario a la justicia.

El Estado de derecho promueve la práctica de la democracia y apoya el crecimiento inclusivo al garantizar que las personas elegidas continúan rindiendo cuentas ante el pueblo a través de un sistema de justicia funcional:

- **La independencia judicial es un requisito imprescindible para el Estado de derecho y una garantía fundamental de un juicio justo.** Los jueces deben estar libres de cualquier influencia o presión que pueda afectar a su imparcialidad y su capacidad de actuar libremente como engranajes esenciales de un sistema de justicia centrado en las personas que proteja los derechos de todas ellas y, lo que es más importante, los derechos de las personas más vulnerables (OECD, 2020^[1]).
- **La aplicación coherente del Estado de derecho constituye el mecanismo de implementación para defender y proteger los derechos humanos,** ya que requiere que las instituciones, las normas y los procesos jurídicos sean predecibles y acordes a los derechos humanos (UN Security Council, 2004^[2]). Los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia están interrelacionados y se refuerzan mutuamente (UNGA, 2012^[3]).
- El Estado de derecho y las instituciones de justicia eficaces han sido reconocidos como componentes clave para sostener un entorno empresarial próspero y mejorar los resultados económicos y sociales a largo plazo (OECD, 2018^[4]). El Marco de acción para la inversión de la

OCDE sugiere que, cuando no se garantizan las condiciones necesarias para un acceso efectivo a la justicia, las empresas pueden enfrentarse a barreras que limitan sus actividades económicas, lo que puede resultar perjudicial para el crecimiento económico de su país (OECD, 2020^[5]).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas instan a los Gobiernos, a través del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) a posibilitar el Estado de derecho, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. En el Recuadro 2.1.

Recuadro 2.1. Valores de la gobernanza pública vinculados al Estado de derecho

Integridad: El respeto y cumplimiento de valores y éticas, principios y normas compartidos para defender y priorizar el interés público por encima de los intereses privados en el comportamiento y la toma de decisiones del sector público.

Transparencia: La accesibilidad a la información y otros recursos públicos y la divulgación de información y datos mediante la toma de iniciativas. Promover este principio es fundamental para generar rendición de cuentas, incluir a la ciudadanía en la formulación de políticas y crear confianza en las instituciones públicas.

Participación e inclusión públicas: La participación de toda la sociedad y la adopción por parte de los Gobiernos de medidas específicas para garantizar la participación de todos los grupos sociales en los procesos de toma de decisiones. Esto engloba la participación de los grupos marginados que, tradicionalmente, han estado poco representados en los procesos de formulación de políticas.

Rendición de cuentas: Los marcos de rendición de cuentas garantizan que los diferentes poderes del Estado rindan cuentas mutuamente en nombre de la población y que los funcionarios públicos asuman responsabilidades por los servicios públicos y su relación con la ciudadanía. La rendición de cuentas fortalece la confianza de la gente en las instituciones públicas y el Gobierno.

Fuente: (OECD, 2020^[1]), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>.

Las instituciones de justicia eficaces, eficientes y con capacidad de respuesta (véase el Recuadro 2.2) son facilitadores esenciales del Estado de derecho y la confianza en las instituciones de justicia, que, a su vez, sirven como base para la correcta implementación de reformas y del desarrollo socioeconómico (OECD, 2020^[1]). De hecho, el trabajo de la OCDE en pro de la confianza en el sistema de justicia destaca que el acceso a los servicios de justicia y la satisfacción respecto a ellos contribuyen de manera importante a la confianza de la ciudadanía en el Gobierno. Según la Encuesta de la OCDE sobre los Determinantes de la Confianza en las Instituciones Públicas, la percepción de la independencia de los tribunales se asocia positivamente con la confianza pública en los tribunales y el sistema jurídico, siguiendo la relación entre las instituciones efectivas y confianza en el Gobierno (OECD, 2022^[6]).

Recuadro 2.2. Parámetros de los sistemas de justicia eficaces: Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023

El Cuadro de indicadores de la justicia en la UE es una herramienta de información comparativa que ayuda a los Estados miembros de la UE a mejorar la eficacia de sus sistemas nacionales de justicia al

proporcionar una visión general anual de los indicadores para la evaluación de su eficiencia, calidad e independencia, tal y como se explica a continuación:

- **Eficiencia:** Los principales indicadores para monitorear la eficiencia son la **duración de los procedimientos** (número promedio de días necesarios para resolver un caso), la **tasa de resolución** (el número de casos resueltos respecto al número de casos entrantes) y el **número de casos pendientes** (que quedan por resolver a finales de año).
- **Calidad:** Los indicadores incluyen **accesibilidad** (asistencia jurídica disponible y costas judiciales, promoción de mecanismos alternativos de solución de controversias, disposiciones para apoyar a las personas en riesgo de discriminación y las personas mayores, disposiciones específicas para las víctimas de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, medidas para garantizar un sistema de justicia adaptado a los niños y control judicial sobre los actos y las omisiones de la administración pública), **recursos suficientes** (recursos financieros, salarios de jueces y fiscales, igualdad de género en el poder judicial y comunicación con los grupos vulnerables), **herramientas de evaluación efectivas** (uso de encuestas) y **digitalización** (información en línea sobre el sistema judicial, normas procesales preparadas para la digitalización, uso de tecnología digital, herramientas electrónicas seguras para la comunicación, acceso en línea a los casos en curso y cerrados, y acceso en línea a las sentencias judiciales).
- **Independencia: Percepción de la independencia judicial** (encuestas de la población y de las empresas), **percepción de la eficacia de la protección de las inversiones** por la ley y los tribunales, **nombramiento** de los presidentes de la Corte Suprema y de los fiscales generales, **poderes y nombramiento** de los órganos especializados que se ocupan de la corrupción, **soluciones adoptadas** para garantizar la protección de los derechos constitucionales y **garantía de la independencia** de los abogados.

Fuente: (European Union, 2023^[7]), *The 2023 EU Justice Scoreboard*, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf.

Además, el acceso a la justicia goza de un reconocimiento cada vez mayor como una dimensión fundamental del crecimiento y el desarrollo inclusivos y un medio eficaz de atajar la desigualdad. Se trata de un compromiso importante en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en particular del ODS relacionado con él (ODS 16.3). Los problemas y las necesidades de carácter jurídico de la población engloban todos los aspectos de su vida y son tan comunes que las personas los experimentan a menudo en su vida cotidiana (por ejemplo, deudas, problemas vecinales, problemas ligados a la propiedad o empleo). Para brindar igualdad de acceso a los servicios de justicia, el sistema de justicia debe comprender y abordar las necesidades jurídicas y de justicia de la población. Esto implica conocer las necesidades jurídicas y de justicia específicas de los distintos grupos de la sociedad.

La igualdad de acceso a la justicia es un componente esencial de las características definitorias de un sistema de justicia centrado en las personas. Requiere que los países recalibren el enfoque de sus políticas y programas en el área de la justicia hacia un diseño y una prestación de servicios jurídicos y de justicia cada vez más centrados en las personas, garantizando así que toda la población tenga acceso a unos servicios de alta calidad, específicos, oportunos, rentables y con capacidad de respuesta. Este enfoque surge del concepto de justicia como servicio público, un concepto por el que se rige la labor de modernización de los sistemas de justicia en los países miembros de la OCDE, y lo refuerza. Destaca la responsabilidad de los Gobiernos de proporcionar y garantizar el pleno acceso a unos servicios públicos que satisfagan de manera eficaz las expectativas y necesidades de la población en toda su diversidad (OECD, 2021^[8]).

Recuadro 2.3. Resultados en materia de acceso a la justicia y servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas

El acceso a la justicia a través de la prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas presenta varios tipos de efectos mensurables:

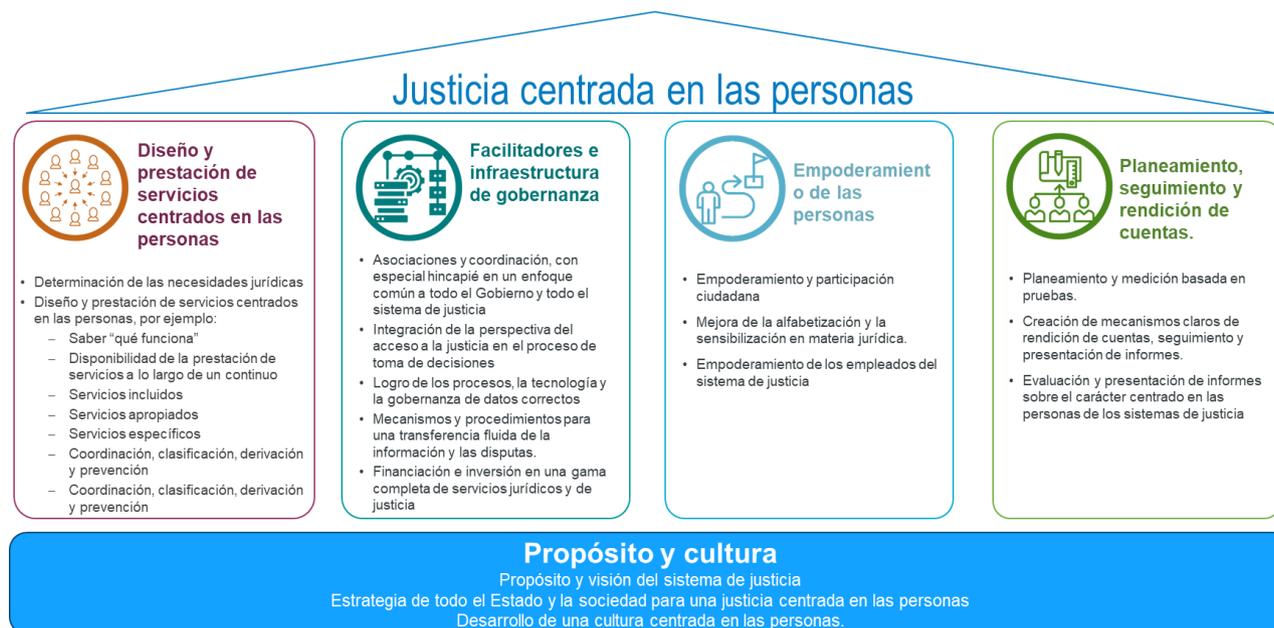
- Los efectos sobre los sistemas jurídicos y de justicia, como la desviación de casos fuera de los tribunales, la prevención de la congestión de los tribunales y la mejora de la asignación de los recursos existentes, mejoran la eficiencia del proceso judicial.
- La incapacidad de ofrecer a la ciudadanía un acceso asequible y sostenible a la justicia erosiona su fe en los sistemas de justicia y su confianza en las instituciones democráticas. Un acceso mejorado y real a la justicia tendrá una repercusión positiva proporcional en la mejora de la confianza de la gente en sus instituciones democráticas.
- El crecimiento económico, incluido el crecimiento económico de las personas y las familias, gracias a la provisión de asistencia jurídica que se convierte en inversión dentro de las comunidades locales, lo que aumenta el empleo, la compra de bienes y servicios, y los ingresos tributarios conexos.
- Los efectos socioeconómicos de alto nivel, como la inclusión socioeconómica a través del acceso universal efectivo a los beneficios sociales (por ejemplo, seguridad social, atención de salud, desempleo, pensión alimenticia y beneficios fiscales).
- Los efectos o beneficios por sectores en diferentes áreas de políticas públicas (por ejemplo, salud, beneficios o condiciones de vida) repercuten en el crecimiento económico.

Todos estos efectos ayudan a contribuir al crecimiento inclusivo y a reducir las desigualdades.

Fuente: (OECD, 2019^[9]), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

Los países miembros de la OCDE están avanzando hacia sistemas de justicia que confieren una posición central a las necesidades de las personas en la toma de decisiones institucionales del Estado, las iniciativas de reforma y las labores en el área de justicia. Este enfoque más amplio e inclusivo se refleja en la *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* [OECD/LEGAL/0498] (Figura 2.1), que el Consejo de la OCDE adoptó en julio de 2023. La Recomendación se centra en cuatro pilares principales que sustentan los sistemas de justicia centrados en las personas: el diseño y la prestación de servicios centrados en las personas; los facilitadores y la infraestructura de la gobernanza; el empoderamiento de las personas; y el planeamiento, el seguimiento y la rendición de cuentas (OECD, 2023^[10]). El fundamento de estos pilares hace hincapié en la importancia del propósito centrado en las personas y la cultura del sistema de justicia. Estos elementos también pueden sentar las bases para que los Gobiernos, los poderes judiciales y otras partes interesadas en la justicia desarrollen disposiciones más pormenorizadas que reflejen las diferencias específicas de cada país y las necesidades jurídicas y de justicia de los distintos grupos de población.

Figura 2.1. Marco de justicia centrada en las personas



Fuente: (OECD, 2021^[8]), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en> and *OECD Recommendation on Access to Justice and People-Centred Justice Systems*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>

Las pruebas sugieren que las encuestas de necesidades jurídicas son el mejor medio para obtener la comprensión más representativa de las necesidades jurídicas desde la perspectiva de la gente¹. El diseño de unos servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas se basa en la comprensión de las necesidades y experiencias de la población para atender dichas necesidades y contribuir al crecimiento inclusivo y al bienestar individual y comunitario (OECD, 2021^[11]).

Las encuestas de necesidades jurídicas buscan identificar los obstáculos comunes para el acceso a la justicia que afrontan las personas y empresas, además de allanar el camino para reformas que mejoren el acceso a la justicia. Por ejemplo, varias encuestas realizadas en una amplia gama de países miembros de la OCDE han demostrado que solo una pequeña proporción de los problemas jurídicos que experimenta la población se resuelven a través de procesos jurídicos (por ejemplo, en Australia, solo el 3,4 % de los asuntos se resuelven a través de cortes y tribunales y, en el Canadá, solo el 7 % de las personas utilizan procesos judiciales formales para resolver sus problemas jurídicos) (OECD, 2019^[9]). Esto significa que el acceso a la justicia debe entenderse y evaluarse desde una perspectiva mucho más amplia, y no con un enfoque centrado simplemente en el acceso a los tribunales.

2.3. El Estado de derecho, la confianza y la justicia en el Perú

La confianza es esencial para el funcionamiento eficaz y la legitimidad de los sistemas democráticos. La información sobre los niveles de confianza en las instituciones públicas puede ofrecer valiosas perspectivas a las administraciones públicas sobre las experiencias de la ciudadanía con la provisión de políticas y servicios y su valoración respecto a dicha provisión, incluidas las percepciones en torno al sistema de justicia y el Estado de derecho.

Recuadro 2.4. Planeamiento sistemático de servicios centrados en las personas

El diseño y la implementación de políticas jurídicas y de justicia eficientes conllevan procesos de planeamiento sistémico basados en cuatro preguntas básicas que se plantean y se responden desde la perspectiva de quienes tienen necesidades jurídicas y de justicia:

- **Identificación y medición de la necesidad jurídica:** ¿Qué tipos de necesidades jurídicas y de justicia se experimentan y quién las experimenta? ¿Qué personas o grupos son más vulnerables o se enfrentan a las mayores barreras?
- **Mapeo de las necesidades jurídicas:** ¿Dónde y cuándo se experimentan estas necesidades?
- **Diseño de los servicios:** ¿Qué funciona a la hora de diseñar servicios que satisfagan estas necesidades? ¿Qué soluciones, estrategias o servicios funcionan mejor para las diferentes personas en diferentes contextos?
- **Prestación de los servicios:** ¿Dónde prestar los servicios y cómo se deben evaluar?

Los enfoques utilizados para medir las necesidades y formular políticas y servicios se deben adaptar y deben tener en cuenta determinadas poblaciones, en particular las poblaciones vulnerables y las que viven en zonas desfavorecidas.

Fuente: (OECD, 2019^[9]; OECD, 2021^[8]).

Sin embargo, las pruebas sugieren que la confianza en las instituciones públicas está disminuyendo en el Perú, de conformidad con las tendencias regionales y mundiales. Según diferentes estudios regionales, menos de la mitad de la población asegura confiar en su Gobierno (Latinobarómetro, 2021^[12]) y solo el 18 % de la población asegura confiar en el poder judicial (Figura 2.2). Otros índices internacionales, como el Índice de Estado de Derecho, muestran tendencias similares (World Justice Project, 2022^[13]). El marco analítico y de políticas de la OCDE para comprender y medir los factores clave de la confianza en las instituciones públicas sugiere que los Gobiernos pueden fortalecer la fiabilidad de las instituciones públicas y su capacidad de respuesta a las necesidades y expectativas de las personas, así como implementar procesos políticos y políticas públicas que sigan los principios de la apertura, la integridad y la equidad (Brezzi et al., 2021^[14]).

La noción de equidad como factor determinante de la confianza reviste especial pertinencia en el contexto del Estado de derecho y la justicia, ya que los conceptos están intrínsecamente vinculados. Como muchos otros países de América Latina, la mayoría de los peruanos (más del 80 %) (

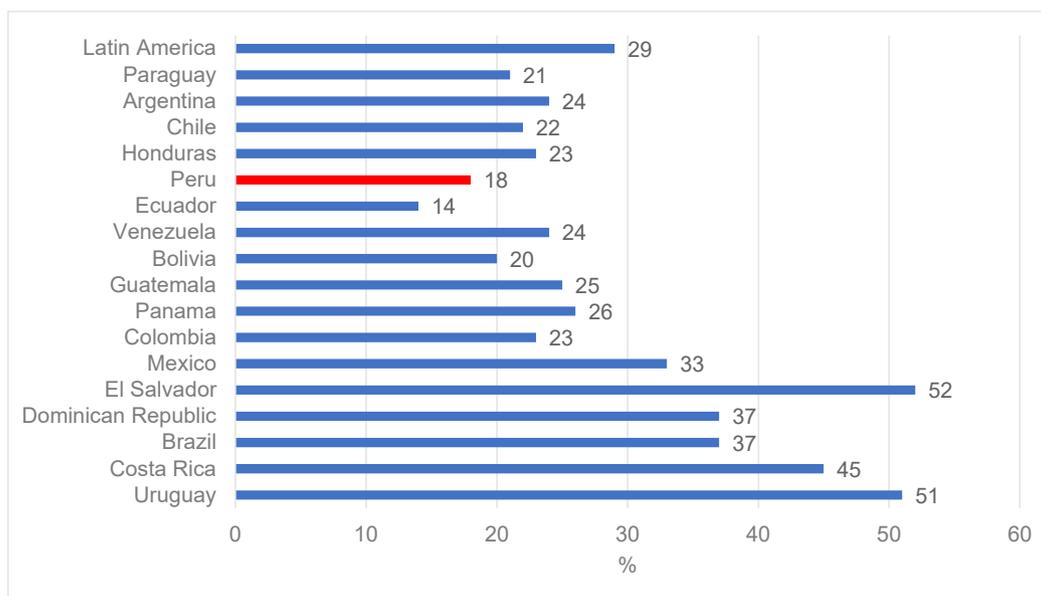
Figura 2.3) no se sienten iguales ante la ley (Latinobarómetro, 2021^[12]). Además, para cerca del 90 % de la población del Perú, el acceso equitativo a la justicia para todas las personas, especialmente para las poblaciones vulnerables, sigue siendo uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el sistema de justicia (Latinobarómetro, 2021^[12]). Estas barreras reflejan las desigualdades socioeconómicas del país, ya que el 72 % de los peruanos señalan los ingresos, la geografía y el género como los principales factores que generan desigualdades (OXFAM and IEP, 2022^[15]) (véase el capítulo 6).

La noción de igualdad ante la ley también está estrechamente vinculada a la percepción de integridad en el sector público del país, otro factor de confianza en la gobernanza pública dentro del marco de la OCDE. Si bien el Perú está tomando medidas para fortalecer la integridad en el sector público, la tasa de percepción de la corrupción en el país es históricamente alta (OECD, 2023^[16]). Según el Índice de Percepción de la Corrupción (donde el cero equivale a una corrupción elevada), el Perú obtuvo 36 sobre 100 puntos, lo que supone un descenso de 3 puntos desde 2022 y su puntuación más baja desde 2012 (Transparency International, 2023^[17]). La mitad de los peruanos, al preguntarles por el sistema de justicia, percibe a los jueces y magistrados como corruptos (Latinobarómetro, 2021^[12]), algo que podría haberse

visto agravado por los recientes casos de corrupción con jueces y fiscales implicados. De hecho, la independencia frente a influencias indebidas sigue constituyendo un desafío importante en el sistema de justicia penal del Perú, principalmente debido al empleo de fiscales y jueces provisionales (OECD, 2017^[17]). Esta cuestión se examinará en el capítulo 4.

Figura 2.2. La confianza de la ciudadanía peruana en el poder judicial es una de las más bajas de América Latina

Confianza de la ciudadanía por países en América Latina, porcentaje, 2023

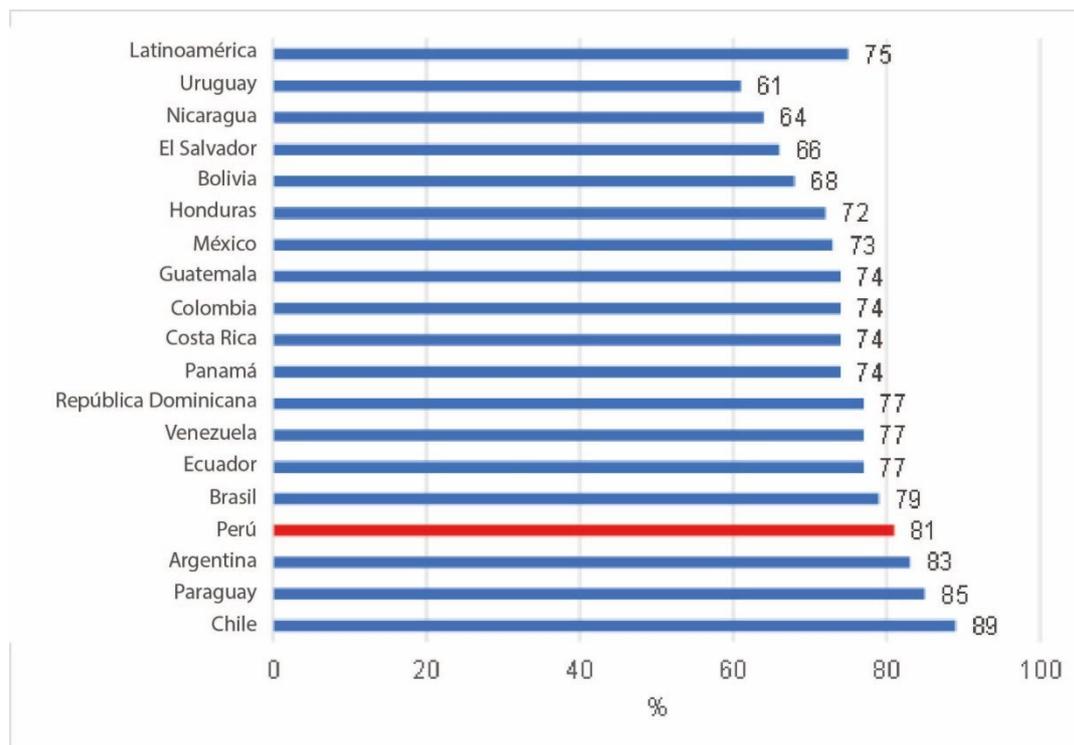


Nota: Esta figura presenta el porcentaje de ciudadanos de países latinoamericanos que confían en su sistema de justicia cuando se les pregunta lo siguiente: Mire esta tarjeta e indique, con relación a cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista, cuánta confianza tiene en ellos.

Fuente: Latinobarómetro (2023), *Online Analysis: Confidence in the Judiciary*, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2023.

Figura 2.3. Los peruanos no se sienten iguales ante la ley

Sentimiento de desigualdad de la ciudadanía ante la ley por país en América Latina, porcentaje, 2020



Nota: Esta figura presenta el porcentaje de ciudadanos de países latinoamericanos que no se sienten iguales ante la ley cuando se les pregunta lo siguiente: ¿Diría usted que los ciudadanos nacionales son iguales ante la ley?

Fuente: (Latinobarómetro, 2021^[12]).

La corrupción es uno de los problemas más corrosivos que afectan a la paz social, ya que desvía la capacidad pública en pro de intereses privados al aprovechar los recursos públicos en beneficio privado. De este modo, amplía las desigualdades económicas y sociales, genera polarización política, reduce la confianza en las instituciones y socava el bienestar de la población (OECD, 2020^[11]). De hecho, se estima que, en el Perú, la corrupción e inconducta funcional en la administración pública representa el 13,6 % del presupuesto nacional ejecutado (aproximadamente 6.300 billones de dólares de los Estados Unidos) (Contraloría de la República de Perú, 2022^[18]).

A pesar del desarrollo socioeconómico del Perú y su estabilidad macroeconómica y crecimiento en los últimos años, las empresas consideran la corrupción como uno de los obstáculos más importantes para su actividad en el Perú y señalan los tribunales como una gran limitación para los negocios (OECD, 2017^[19]; 2023^[16]).

La corrupción aviva la percepción de la ciudadanía de que el sector público, incluido el sistema de justicia, no trabaja adecuadamente en pro del interés público, especialmente en el caso de aquellos ciudadanos que más necesitan los servicios públicos. En 2022, el 86 % de los peruanos creía que la corrupción tiene un efecto negativo en su vida diaria; el 59 %, que es perjudicial para la economía familiar; y el 58 %, que da lugar a un menor crecimiento económico (IPSOS and Proetica, 2022^[20]).

Las autoridades peruanas reconocen estos desafíos y están tomando medidas para implementar una serie de medidas anticorrupción. Dichas medidas comprenden la integración de una unidad anticorrupción (la Secretaría de Integridad Pública) dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, la aplicación de una reforma electoral para fortalecer los mecanismos internos de rendición de cuentas de los partidos y

la sistematización de las declaraciones de bienes e intereses públicos de los políticos y funcionarios públicos. Además, incluyen el fortalecimiento del sistema de control nacional e iniciativas clave para mejorar los niveles de lucha contra la corrupción desde 2017, en particular con el equipo especial para el caso Lava Jato y el enjuiciamiento de muchos políticos y funcionarios de alto nivel peruanos (OECD, 2021^[21]; 2023^[16]; 2023^[22]). El Perú también ha formulado un objetivo normativo para fortalecer las políticas anticorrupción y el control disciplinario en la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021-2025 (véase el Recuadro 2.11) y en la reforma de la gestión de recursos humanos del poder judicial (véase el capítulo 4).

En el Perú, para cerca del 90 % de la población, el acceso equitativo a la justicia para todas las personas, especialmente para las poblaciones vulnerables, sigue siendo uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el sistema de justicia (Latinobarómetro, 2021^[12]). Estas barreras reflejan las desigualdades socioeconómicas del país, ya que el 72 % de los peruanos señalan los ingresos, la geografía y el género como los principales factores que generan desigualdades (OXFAM and IEP, 2022^[15]) (véase el capítulo 6).

Los indicadores antes mencionados se han visto aún más afectados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), ya que la crisis acentuó las desigualdades preexistentes y la correspondiente sensación de vulnerabilidad entre los grupos de población. La pandemia también llevó a las autoridades gubernamentales a replantearse el papel del Estado y evaluar su capacidad de respuesta, agilidad y resiliencia digital, y los obligó a desarrollar soluciones digitales para garantizar la continuidad de los servicios públicos en todo el país (UN DESA, 2022^[23]). Estas cuestiones se examinan con mayor profundidad en el capítulo 5.

2.4. La protección de los derechos fundamentales en el Perú

El Estado de derecho refleja un concepto multidimensional que abarca diversos elementos, como la protección y la aplicación efectiva de los derechos fundamentales y la adhesión a los derechos humanos establecidos en el derecho internacional y el respeto de estos. Al adherirse a tratados internacionales y ratificarlos, los países asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Los derechos fundamentales expresan el concepto de derechos humanos dentro de un contexto constitucional específico. La Constitución del Perú reconoce y garantiza los derechos fundamentales de todos los peruanos (véase el Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. La Constitución del Perú

La Constitución del Perú reconoce y garantiza los derechos sociales, económicos y políticos fundamentales de las personas en los capítulos I, II y III.

- **El capítulo I del título I reconoce los derechos fundamentales de la persona.** Incluye los derechos a la vida, a la igualdad ante la ley, a la libertad de conciencia y de religión, a la libertad de expresión, al honor y a la reputación, a la libertad de circulación, a la libertad de reunión pacífica, a la identidad étnica y cultural, a la nacionalidad y a un ambiente equilibrado y apropiado, entre otros.
- **El capítulo II del título I reconoce los derechos sociales y económicos de la persona.** Incluye los derechos al trabajo, a las pensiones, a la salud, a la educación y a la propiedad, entre otros.
- **El capítulo III enumera los deberes y los derechos políticos.** Incluye el derecho a votar, a solicitar asilo político, a la extradición y a participar en la vida política. El capítulo III también regula el uso del referéndum. Los artículos 2.24 y 139 regulan los derechos al debido proceso

y a la protección judicial eficaz. Estos se dividen en seis categorías distintas: derechos de dignidad y libertad personal; libertades de pensamiento e intimidad; derechos a la participación política; derechos económicos; derechos sociales; y derechos procesales.

Fuente: Constitución del Perú de 1993.

La Constitución del Perú establece que los tratados ratificados forman parte del derecho nacional, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 55). El Estado del Perú tiene, por tanto, el deber y la obligación de proteger estos derechos y aplicar la legislación y otras medidas necesarias que den cumplimiento a esta obligación. La Constitución del Perú también otorga el derecho a recurrir ante tribunales u órganos internacionales a toda persona que considere que sus derechos constitucionales han sido vulnerados una vez agotados los procedimientos de la jurisdicción interna (art. 205).

En el Perú, 7 de cada 10 personas creen que el grado de protección de sus derechos humanos es limitado (55 % de las personas encuestadas) o inexistente (17 %). Además, el 62 % de las personas encuestadas cree que esta situación no mejorará en los próximos años. Los grupos de población que se percibe que afrontan la mayor discriminación son las comunidades LGBTQI (véase el capítulo 6) y las personas que viven con el VIH. En cuanto a la función del Estado en la protección de los derechos humanos, el 46 % de las personas encuestadas considera que los derechos a la justicia y a la seguridad social son los que tienen menos probabilidades de recibir protección del Estado, mientras que el 53 % de ellas señala la corrupción como el problema que impide el respeto de los derechos humanos (IPOS, 2019^[24]).

2.4.1. Derechos emergentes y disposiciones constitucionales en el Perú

Los miembros de la OCDE han adoptado sucesivamente enfoques encaminados a constitucionalizar derechos que van más allá de los derechos humanos fundamentales a fin de abordar cuestiones críticas derivadas del cambio de actitudes sociales, por ejemplo, el respeto a la diversidad y las diferencias, tanto naturales como culturales (OECD, 2022^[6]). Estos derechos emergentes o “nuevos” y sus correspondientes disposiciones constitucionales incluyen los derechos de las mujeres y la igualdad de género, los derechos de los niños y jóvenes, los derechos reproductivos y familiares, los derechos que protegen la diversidad de género y la orientación sexual, los derechos ambientales, los derechos indígenas y los derechos que promueven la participación ciudadana en la vida del país, entre otros. Algunas protecciones constitucionales resultantes tienden a ser generales y amplias, mientras que otras son concretas y más detalladas (Recuadro 2.6). Es importante señalar que no existe un enfoque único en los países miembros de la OCDE sobre cuáles de estos derechos se deben incluir en una constitución y de qué manera. La decisión sobre qué derechos incluir en la constitución y cómo estructurarlos debe prestar la debida consideración al contexto, los valores y las creencias de la nación, a la interconexión de los derechos y a otros objetivos y prioridades nacionales (OECD, 2022^[6]).

Recuadro 2.6. Disposiciones en las constituciones de determinados miembros de la OCDE

Derechos indígenas

La Constitución de **México** reconoce protecciones específicas para los pueblos indígenas, como su derecho a la libre determinación, el autogobierno y la autonomía (art. 2). En cuanto a las funciones jurisdiccionales, establece que pueden aplicar sus propios sistemas jurídicos para regular y solucionar sus conflictos internos, de conformidad con la Constitución y respetando los derechos fundamentales y humanos y la dignidad y seguridad de las mujeres (art. 2).

Colombia reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación (art. 7); reconoce el carácter oficial de las lenguas y los dialectos propios de los grupos étnicos o pueblos indígenas en sus territorios (art. 10); establece sus tierras como inalienables, imprescriptibles y no sujetas a embargo (art. 63); y establece que los pueblos indígenas podrán ejercer sus funciones jurisdiccionales dentro de su jurisdicción territorial de conformidad con sus propias leyes siempre que estas no sean contrarias a la Constitución y la legislación nacional (art. 246).

Derechos de las mujeres e igualdad de género

La Constitución de **Portugal** establece que una “misión fundamental del Estado” es promover la igualdad entre hombres y mujeres (art. 9). La Constitución de **Francia** establece en su preámbulo que “la ley garantiza la igualdad de derechos para hombres y mujeres en todas las esferas” y que “las leyes promoverán el acceso de la población a los cargos electivos” (art. 1). Las Constituciones de **Alemania, Colombia, Finlandia** y **Suiza** cuentan con una declaración explícita sobre la igualdad de todas las personas. La Constitución de Colombia establece que las personas son iguales; que las mujeres no pueden ser objeto de discriminación y que, durante el embarazo y después del parto, tendrán especial asistencia y protección del Estado (art. 43); y que las autoridades estatales “garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública” (art. 40).

Derechos a la orientación sexual y la identidad de género

Las Constituciones de **Bolivia, el Ecuador** y el **Reino Unido** otorgan derechos constitucionales a las personas independientemente de su orientación sexual e identidad de género. La Constitución de Bolivia especifica que “el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de [...] orientación sexual, identidad de género” (art. 14). Las Constituciones de **México, Portugal** y **Suecia** garantizan la igualdad o prohíben la discriminación por razón de la orientación sexual. Portugal establece que nadie podrá ser privado de ningún derecho por razón de la orientación sexual (art. 13).

Derechos ambientales

En **Portugal**, la Constitución establece que “todos tienen derecho a un medio ambiente humano, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo” (art. 66[1]). **México** señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque (art. 4). Las Constituciones de **Colombia** y **México** permiten que los derechos ambientales se hagan cumplir a través de reivindicaciones individuales simplificadas (tutela o *amparo*). En Colombia, también se pueden hacer cumplir a través de reivindicaciones colectivas (como la *acción popular*).

Fuente: (OECD, 2022^[6]).

En el caso del Perú, la Constitución no incluye explícitamente algunas de las disposiciones mencionadas anteriormente; en cambio, presenta principios y objetivos amplios que deben protegerse:

- **Derechos indígenas:** La Constitución peruana reconoce algunos derechos de las comunidades indígenas, que se denominan comunidades campesinas y nativas, incluido el derecho fundamental de la persona a su identidad étnica y cultural (art. 2[19]); su existencia legal y la autonomía en su organización comunal, junto con el derecho a utilizar y disponer libremente de sus tierras (art. 89); las lenguas nativas como idiomas oficiales donde predominen (art. 48); y el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales de conformidad con el derecho consuetudinario y la Constitución (art. 149).
- **Derechos de la mujer:** La Constitución incluye una disposición breve y limitada sobre el derecho a la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación “por motivo de sexo” y “de cualquier

otra índole” (art. 2[2]), pero no incluye disposiciones específicas de género que promuevan la igualdad entre los géneros. Tampoco incluye artículos concretos que reconozcan o protejan específicamente los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos. En cuanto a la participación política de las mujeres, una disposición promueve la “representación de género” en los consejos regionales y municipales mediante la implementación de porcentajes mínimos por ley (art. 191).

- **Derechos LGBTIQI:** La Constitución del Perú garantiza la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por motivo de sexo (art. 2[2]), pero no garantiza específicamente la igualdad o la no discriminación por razón de la orientación sexual o la identidad de género, lo que limita la protección de estos derechos y la promoción de la igualdad en la práctica.
- **Derechos ambientales:** La Constitución incluye una disposición general sobre el derecho ambiental que define un derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado (art. 2[22]), el cual se debe hacer cumplir mediante procedimientos contenciosos administrativos, penales y civiles y otras garantías constitucionales (art. 200), a través de los procedimientos de *amparo* que posibilitan la protección de los derechos fundamentales² (capítulo 3).

En vista del enfoque amplio y, por lo tanto, implícito, de protección de los derechos emergentes o “nuevos” en la Constitución del Perú, con el tiempo se crearon ministerios específicos para velar por el respeto y el cumplimiento de estos derechos fundamentales emergentes (por ejemplo, en 1996, se creó el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y, en 2008, el Ministerio del Ambiente). Además, el poder judicial y la Defensoría del Pueblo *establecieron comisiones* y oficinas especializadas, y aprobaron leyes, políticas e iniciativas destinadas a proteger esos derechos dentro de su mandato y sus funciones. De este modo, también fortalecieron el acceso de las poblaciones vulnerables a la justicia, en particular al adaptar su trabajo y sus servicios a las nuevas normas internacionales, como se verá más adelante en el presente Estudio.

Los ministerios adoptaron políticas de derechos humanos con diferentes enfoques sociales, la mayoría de las cuales presentan un planteamiento multisectorial y un planeamiento a largo plazo hasta 2030.

2.4.2. Disposiciones institucionales para la protección de nuevos derechos fundamentales

En el Perú, existen tanto organismos nacionales como internacionales que supervisan la protección de los derechos fundamentales. La responsabilidad fundamental de proteger, respetar y cumplir los derechos fundamentales recae en el Estado, como se explica en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y las principales instituciones estatales desempeñan un papel predominante a la hora de hacer efectiva esta obligación en el Perú. Algunas de esas instituciones son el Tribunal Constitucional, el poder judicial, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso. Además, desde 1990, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como mecanismo regional, se ha vuelto cada vez más activa en la protección y promoción de los derechos humanos en el Perú.

El Tribunal Constitucional y el poder judicial

Los derechos fundamentales son derechos justiciables y, por lo tanto, son jurídicamente exigibles, incluso contra el Estado. Los representantes electos y los funcionarios públicos pueden ir a los tribunales si no cumplen con sus obligaciones jurídicas o constitucionales de proteger y promover esos derechos. El Tribunal Constitucional vela por la protección de esos derechos y salvaguarda la supremacía de la Constitución sobre las leyes y los reglamentos gubernamentales que la contravengan (art. 200). Por tanto, la responsabilidad de interpretar la Constitución y resolver las controversias constitucionales recae en el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional protege la Constitución e interpreta la constitucionalidad de las leyes, las normas y los reglamentos. También es el órgano constitucional encargado de defender

los derechos fundamentales (Constitución, art. 201). Como último tribunal de casación, defiende la integridad del poder judicial resolviendo las apelaciones de casos resueltos judicialmente por un juez constitucional o mixto, que conoce del caso en primera y segunda instancia. Los capítulos 3 y 4 examinan estos mecanismos de protección en mayor profundidad.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del *Pueblo* es una institución autónoma responsable de defender los derechos constitucionales de las personas, en particular mediante la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía (Constitución, arts. 161 y 162). Para ello, esta institución lleva a cabo diversas iniciativas y funciones, como recibir las quejas de la ciudadanía; brindar apoyo jurídico o institucional; y actuar en casos emblemáticos donde los derechos fundamentales se ven comprometidos a través de litigios estratégicos y como *amicus curiae* (un profesional u organización que no es parte en un litigio en particular, pero que está autorizado por el tribunal para asesorarlo con respecto a algún asunto de derecho que afecta directamente al caso en cuestión), así como mediante la interposición de reclamaciones constitucionales (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo). Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha presentado recursos *de amparo contra* instituciones gubernamentales relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, el derecho a una muerte digna y el derecho a un proceso jurídico o judicial oportuno (véase el capítulo 3).

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Como parte del poder ejecutivo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) tiene competencia en materia de derechos humanos y es responsable de formular, ejecutar y supervisar las políticas nacionales en este ámbito (arts. 4 y 6 de la Ley de Organización y Funciones del MINJUSDH) (véase el capítulo 3). La Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH tiene el mandato de orientar la formulación de políticas públicas con un enfoque basado en los derechos humanos, con especial hincapié en las poblaciones vulnerables (art. 84 del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUSDH).

El MINJUSDH formula planes nacionales de acción sobre derechos humanos. Desde 2006, tres planes han promovido la coordinación interinstitucional para la elaboración, implementación y seguimiento de los planes. El último Plan 2018-2020-21 define medidas estratégicas para promover y proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y propone medidas de esta clase en favor de las poblaciones vulnerables (véase el capítulo 6). Desde 2022, un grupo de trabajo integrado por actores públicos y privados, como organizaciones de la sociedad civil y representantes empresariales, trabaja en una Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos (Resolución Ministerial 0063-2022-JUS, de 19 de marzo de 2022), que señala la desigualdad y la discriminación en el ejercicio y el goce pleno de los derechos humanos de las personas como un problema público (MINJUSDH, 2023^[25]). Este Ministerio también lideró el desarrollo y la adopción del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (MINJUSDH, 2021^[26]). Este Plan Nacional de Acción contiene diez acciones que buscan diseñar y fortalecer mecanismos encaminados a velar por que las personas afectadas por violaciones de derechos humanos puedan acceder a reparaciones a través de medidas judiciales, administrativas, legislativas o de otra índole. Además, el MINJUSDH ha impulsado la aprobación de ordenanzas regionales para la implementación regional del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. Hasta la fecha, dos gobiernos regionales (Ica y Piura) del Perú han aprobado normas de ese tipo.

Bajo el liderazgo del MINJUSDH y a través de la coordinación de una comisión especial (Comisión Especial para la Implementación del Código Procesal Penal nuevo), se busca implementar el nuevo Código Procesal Penal (CPP) a nivel nacional (Recuadro 2.7). En julio de 2004, se aprobó el nuevo CPP (mediante el Decreto Legislativo 957) y, entre 2006 y 2021, se fue introduciendo paulatinamente en los

tribunales de los diferentes distritos judiciales del país. Hoy, el nuevo CPP ya está implementado en todo el país. Sin embargo, algunos casos pendientes todavía se están enjuiciando en el marco del antiguo código penal (ya que comenzaron antes de la entrada en vigor del nuevo CPP). El poder judicial está adoptando medidas para poner fin a esos casos (véase el capítulo 5).

Además, cabe destacar que, en abril de 2021, se aprobó el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, que creó el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. El Mecanismo congrega a nueve organismos públicos del poder ejecutivo, y el MINJUSDH coordina su implementación. Sus objetivos son la prevención, la protección y el acceso a la justicia con relación a las personas defensoras de derechos humanos que se enfrentan a situaciones de riesgo como consecuencia de su trabajo mediante un seguimiento permanente de esas situaciones. Este Mecanismo ha instalado mesas regionales como estrategia territorial para garantizar la coordinación multinivel con el fin de llevar a cabo las tareas de prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos en territorios de alto riesgo.

Recuadro 2.7. La implementación del nuevo Código Procesal Penal del Perú

El nuevo CPP supone un cambio significativo en la administración de justicia penal del Perú al pasar de un sistema inquisitivo a uno acusacional, donde el fiscal desempeña una función más importante en la investigación y la acusación, mientras que, antes, la investigación y la sanción formaban parte de las atribuciones del juez. De esta manera, se promueve la imparcialidad y la agilización de los procesos de justicia. Además, proporciona una serie de medidas para aumentar la eficiencia del sistema de justicia:

- **Garantiza la uniformidad en la legislación**, ya que en todo el país se aplica el mismo código procesal, el cual establece un nuevo proceso penal de tres etapas, la investigación preparatoria, la etapa intermedia y el juzgamiento, de modo que se separan las funciones de investigación y juzgamiento (ahora la investigación es tarea del fiscal y el juzgamiento, del juez).
- **Redefine la función de los jueces y fiscales** al otorgar al fiscal, y no al juez, la facultad de abrir casos, además de la labor de investigación y acusación del fiscal.
- **Promueve unos procedimientos de justicia penal más rápidos** de varias maneras. Introduce más audiencias orales en las diferentes etapas de los procesos y abre los juicios al público, en lugar de depender exclusivamente de procedimientos escritos a puerta cerrada. Permite alternativas al juicio, como la discreción del fiscal de abstenerse de ejercer la acción penal (principio de oportunidad) y *los acuerdos reparatorios* entre las *partes*. Implementa mecanismos para agilizar los casos, como permitir que el fiscal realice una acusación directa sobre la base *de los hallazgos* de la investigación previa al juicio y posibilitar la terminación anticipada de los casos cuando el acusado acepta los cargos a cambio de beneficios. Otro mecanismo es *la colaboración* eficaz, cuando una persona proporciona información a cambio de indulgencia en su propio proceso o condena penal.
- **Reduce el número de acusados bajo prisión preventiva en los establecimientos penitenciarios**, promueve la coordinación interinstitucional entre la Policía y el Ministerio Público para la realización de investigaciones, y garantiza los derechos fundamentales de las personas acusada y las víctimas durante todo el proceso penal, lo que incluye la presunción de inocencia.

Fuente: Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, publicado el 29 de julio de 2004.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso

Esta Comisión es uno de los 24 grupos de trabajo especializados del Congreso compuestos por congresistas. Su función es el seguimiento y la fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales pertinentes, así como el estudio y dictamen de los proyectos de ley antes de su debate y aprobación por el Pleno del Congreso (Reglamento del Congreso, arts. 34 y 35).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

El Perú se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José) en 1978 y ha reconocido la potestad decisoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, institución judicial autónoma cuyo propósito consiste en aplicar e interpretar este tratado de derechos humanos. Por consiguiente, el Perú cuenta con dos sistemas de protección de los derechos fundamentales:

- El sistema de justicia constitucional enmarcado en la Constitución y el derecho peruano.
- El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que permite presentar casos contra el Estado ante su Corte Interamericana una vez agotados los recursos de jurisdicción interna (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 46). El Perú es el país con más casos resueltos en su contra por este tribunal y actualmente cuenta con 105 casos resueltos y otros 14 casos pendientes ante él (IACtHR, 2022^[27]). Estas cifras relativamente elevadas se traducen de alguna manera en la confianza que los peruanos depositan en la justicia internacional en lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos y fundamentales.

2.5. Principales iniciativas de reforma del sistema de justicia peruano

En respuesta a los principales problemas señalados en los apartados anteriores, en particular la corrupción en el sistema de justicia y su repercusión en la percepción del respeto de los derechos humanos en el país, el Perú ha llevado a cabo varias iniciativas para mejorar la eficiencia de su sistema de justicia. Desde el regreso a la democracia en el año 2000, se han realizado tres esfuerzos importantes por reformar el sistema de justicia:

- el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004);
- el Acuerdo Nacional por la Justicia (2016); y
- la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia (Comisión Wagner) (2018) y su Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021).

2.5.1. El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004)

La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creada en 2003 (Ley 28083), lideró una de las iniciativas de reforma más importantes emprendidas desde el regreso del Perú a la democracia. La Comisión, dirigida por el presidente del poder judicial, estaba integrada por 16 miembros del sistema de justicia y de la sociedad civil. En 2004, la CERIAJUS aprobó el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Recuadro 2.8). Como se menciona en el plan, fue la primera vez que se creó un foro para permitir la participación y colaboración de los diferentes actores institucionales de la esfera de la justicia y los representantes de la sociedad civil en el diseño de lineamientos para una reforma del sistema de justicia. Sin embargo, como la CERIAJUS tenía el mandato de crear el Plan Nacional, pero no de implementarlo, su trabajo terminó una vez que este se presentó al presidente en 2004 (Comisión para la Reforma de la Justicia, 2018^[28]). De todas sus propuestas, únicamente se implementó la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, y solo una vez que la

Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia la recomendó en 2018, como se explicará más adelante en este capítulo.

Recuadro 2.8. El Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

El Plan se consideró el esfuerzo más significativo jamás realizado por reflexionar sobre el problema de la justicia en el Perú y formular una propuesta de reforma integral.

El plan se centró en ocho áreas de trabajo: 1) acceso a la justicia; 2) políticas anticorrupción; 3) modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal; 4) recursos humanos; 5) gobierno, administración y presupuesto; 6) predictabilidad y jurisprudencia; 7) justicia penal; y 8) adecuación normativa.

Se propusieron las siguientes reformas a la Constitución del Perú de 1993:

- la imposibilidad del poder ejecutivo de modificar el presupuesto del poder judicial
- la recreación del Consejo Nacional de la Magistratura como órgano autónomo encargado de la selección, el nombramiento, la promoción y el régimen disciplinario de los jueces y fiscales
- la eliminación de las ratificaciones de jueces y fiscales cada siete años
- el establecimiento de relaciones de coordinación entre el poder judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura
- el reconocimiento de la capacidad de resolución de conflictos de las comunidades nativas e indígenas y los campesinos (incluidas las *rondas campesinas*)
- el reconocimiento del derecho al debido proceso como derecho fundamental.

Fuente: (CERIAJUS, 2004^[29]; Lovatón Palacios, 2017^[30]).

Dado que la CERIAJUS no incluyó mecanismos para implementar su asesoramiento y habida cuenta de la fragmentación del sistema de justicia, el Plan no se ejecutó de manera coordinada, de modo que cada institución llevó a cabo sus propias iniciativas de reforma de manera aislada. Aun así, un número considerable de las propuestas realizadas por la CERIAJUS fueron implementadas posteriormente o están siendo impulsadas actualmente por las instituciones de justicia; otras se incluyeron en las iniciativas de reforma de la justicia subsiguientes a este esfuerzo, como se presenta en el apartado siguiente.

2.5.2. El Acuerdo Nacional por la Justicia (2016)

Más de diez años después de la creación del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia y con pocos avances en la implementación del plan de reforma anterior, el Gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynsky presentó una iniciativa nueva para promover el diálogo y la cooperación en temas de justicia. Esta iniciativa, el Acuerdo Nacional por la Justicia, puso de manifiesto la alta prioridad que otorgó a la reforma de la justicia el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynsky; se estableció en 2016 como un acuerdo interinstitucional entre el poder judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el MINJUSDH y la Academia de la Magistratura (Recuadro 2.9).

Recuadro 2.9. El Acuerdo Nacional por la Justicia

El Acuerdo Nacional por la Justicia se centró en cuatro líneas de acción y áreas temáticas de trabajo:

1. La **reforma institucional**, incluida la revisión del marco jurídico, el funcionamiento de las instituciones de justicia y la implementación de iniciativas de interoperabilidad.
2. La **lucha contra la corrupción**, incluida la revisión del sistema disciplinario de la administración de justicia.
3. El **acceso a la justicia**, incluido el uso de lenguas nativas; el fortalecimiento de la justicia de paz y la relación entre la justicia ordinaria y el distrito de los pueblos nativos e indígenas; la promoción de la participación de la sociedad civil; y la transparencia en el acceso a las resoluciones judiciales.
4. La **capacitación, creación de capacidades y selección de jueces y fiscales**, lo que engloba el desarrollo de una política de capacitación interinstitucional; la mejora de los criterios de selección de magistrados; y la coordinación y colaboración con las facultades de derecho en la formación de abogados; temas y reformas que la CERIAJUS también tomó en consideración.

Fuente: (Acuerdo Nacional por la Justicia, 2016^[31]).

En este contexto y para cumplir con una de las recomendaciones de la CERIAJUS, el poder ejecutivo (como parte del Acuerdo Nacional por la Justicia) presentó al Congreso en 2017 un proyecto de ley por el que se creaba el Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, Coordinación y Seguimiento de las Políticas Públicas en materia de Justicia, también llamado Inter-Justicia, como mecanismo de coordinación entre las instituciones del Acuerdo Nacional por la Justicia. Su propósito y su mandato consistían en implementar las recomendaciones de la CERIAJUS y otras políticas públicas existentes en materia de justicia y en funcionar como un organismo especializado en el desarrollo y la implementación de las futuras políticas de justicia.

El proyecto de ley no se promulgó, aunque las Comisiones de Justicia y Descentralización del Congreso lo aprobaron. Por lo tanto, el mecanismo de coordinación previsto en el proyecto de ley nunca se institucionalizó (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[32]) (Recuadro 2.9).

Además de sus cuatro líneas temáticas de acción, el Acuerdo Nacional por la Justicia otorgó un carácter urgente a la necesidad de elaborar un Mapa de la Justicia, con un *examen de las instituciones de justicia* e información sobre las iniciativas, sobre cuántos recursos humanos y financieros se deben asignar a las instituciones para implementar el Acuerdo, y sobre cómo, dónde y por qué se debe realizar esa asignación.

Ni el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia ni el Acuerdo Nacional por la Justicia incluyeron ningún mecanismo de coordinación para realizar el seguimiento y la evaluación de la implementación de esas iniciativas y de las decisiones tomadas durante sus reuniones. Es importante destacar que la mayoría de las actividades relacionadas con estas iniciativas desaparecieron en 2017.

2.5.3. La Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia (Comisión Wagner) (2018) y su Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)

La labor actual para impulsar las reformas del sistema de justicia se inició a raíz de un importante caso de corrupción (CNM audios Los Cuellos Blancos del Puerto) en julio de 2018, en el que estuvieron implicados jueces de la Corte Superior de Justicia del distrito del Callao, entre ellos, el expresidente del tribunal, un exmagistrado de la Corte Suprema y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Las pruebas confirmaron un tráfico de influencias generalizado dentro del sistema judicial. En respuesta a esto, el

expresidente Martín Vizcarra estableció, en consulta con el Congreso, la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia (Comisión Wagner) para promover una reforma judicial integral.

El informe de esta Comisión, que se basa en el Plan de la CERIAJUS de 2004 y el Acuerdo Nacional por la Justicia de 2016, ofreció recomendaciones para promover la lucha contra la corrupción en el poder judicial, incluidos los sistemas de gestión de las instituciones y los recursos humanos del poder judicial y del Ministerio Público (véase el Recuadro 2.10).

Recuadro 2.10. Reformas recomendadas por la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia en 2018

El informe de esta Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia, que se basa en el Plan de la CERIAJUS de 2004 y el Acuerdo Nacional por la Justicia, recomendó las reformas siguientes en 2018:

- Reformar el Consejo Nacional de la Magistratura.
- Reformar la selección de jueces supernumerarios y fiscales provisionales.
- Seguir incorporando las tecnologías de la información para acelerar los procesos judiciales y los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- Crear el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.
- Crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.
- Promover la ética en la abogacía.
- Crear un plan de descarga procesal.
- Crear la Fiscalía Suprema Anticorrupción.
- Crear la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público.
- Crear las Autoridades Nacionales de Control del Ministerio Público y del Poder Judicial en sustitución de la Oficina de Control de la Magistratura.
- Crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la aplicación de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (Ley 30364), incluida la implementación de los Centros Emergencia Mujer y la interoperabilidad entre el poder judicial, la Policía y el Ministerio Público.
- Incluir dentro de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) un marco jurídico de transparencia para todas las instituciones que se consideran parte del sistema de justicia.

Fuente: (Bazán Seminario, 2020^[33]; Comisión para la Reforma de la Justicia, 2018^[28]).

Siguiendo estas recomendaciones, el Consejo Nacional de la Magistratura se disolvió en 2019 y fue reemplazado por la Junta Nacional de Justicia. También se creó el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (CRSJ); como parte de su mandato, elaboró la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021-2025 (Ley 30942), que se aprobó en julio de 2021. Esta nueva Política amplió la definición de justicia al hacer hincapié en la importancia de mejorar el acceso a la justicia para toda la población.

La Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia proporciona un diagnóstico del sistema de justicia al definir sus problemas y desafíos, y ofrece propuestas de políticas públicas en el marco de nueve objetivos (Recuadro 2.11). Estos se basan en varias recomendaciones de la CERIAJUS de 2004 que se describieron en el apartado anterior (como la mejora de la gobernanza de datos y la interoperabilidad del sistema de justicia, la promoción del acceso a la justicia, la mejora de los recursos humanos y la gestión

de los recursos humanos en las instituciones de la administración de justicia y otras iniciativas de reforma) y, por primera vez, se adopta una perspectiva de género (véase el capítulo 6).

Recuadro 2.11. Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)

Objetivo de política 1: Impulsar la gobernanza de datos e interoperabilidad del sistema de justicia, por ejemplo, mediante la creación de un Comité Interinstitucional de Gobernanza de Datos para el sistema de justicia; la implementación del Expediente Judicial Electrónico (EJE) penal y no penal y la Carpeta Fiscal Electrónica; y la puesta en práctica de la interoperabilidad del sistema de justicia en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, entre otros.

Objetivo de política 2: Garantizar el acceso a la justicia de todas las personas, por ejemplo, mediante la mejora de los módulos básicos de justicia en términos de infraestructura y logística; la promoción y el fortalecimiento de la justicia itinerante; la promoción del acceso a la justicia en las lenguas originarias de las diferentes comunidades; la prestación de servicios de justicia con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, también para las poblaciones vulnerables; la promoción de la justicia intercultural, por ejemplo, al implementar mecanismos de coordinación y promover el acceso a la justicia de las comunidades campesinas, nativas e indígenas; y el refuerzo y la promoción de los mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otros.

Objetivo de política 3: Modernizar los procesos judiciales no penales de alimentos, contenciosos administrativos, civiles y laborales, por ejemplo, mediante la introducción de medidas de descarga procesal, como la implementación de la modalidad de oralidad en los procesos civiles en todo el país y de la Ley Procesal de Trabajo y los órganos jurisdiccionales laborales.

Objetivo de política 4: Modernizar los procesos penales y el sistema penitenciario, por ejemplo, mediante la elaboración y la actualización de políticas para diferentes delitos; el fortalecimiento de la capacidad de investigación de la Policía y los fiscales; la promoción de la interoperabilidad, en particular entre las fiscalías y la Policía; la aplicación del Código Procesal Penal; el refuerzo del sistema de justicia juvenil; la mejora de la calidad y la cobertura de los servicios, la infraestructura y el equipamiento de seguridad de los establecimientos penitenciarios; y la promoción de medidas alternativas a la prisión y la reducción del hacinamiento.

Objetivo de política 5: Fortalecer la gestión y el planeamiento de los recursos humanos de las instituciones del sistema de justicia, por ejemplo, al reducir el número de jueces y fiscales provisionales y aumentar el número de jueces y fiscales titulares; al reformar la Academia de la Magistratura; y al incrementar el número de operadores de seguridad y justicia capacitados.

Objetivo de política 6: Mejorar el ejercicio y la formación para la abogacía al implementar el nuevo modelo de responsabilidad profesional de los abogados y promover la ética y la educación jurídica.

Objetivo de política 7: Fortalecer las políticas anticorrupción y el control disciplinario y ético mediante la creación de un sistema nacional de transparencia, acceso a la información pública y protección de los datos personales; la implementación del Sistema de Control Interno en las instituciones del sistema de justicia; y el fortalecimiento del control disciplinario de los jueces y fiscales.

Objetivo de política 8: Combatir la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, por ejemplo, al aumentar la cobertura de los Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar; al incrementar la atención policial a los casos; y al mejorar la investigación y la ejecución de medidas de protección a las víctimas.

Objetivo de política 9: Fortalecer la predictibilidad de las decisiones judiciales (certidumbre jurídica) y la adecuación normativa, por ejemplo, mediante la elaboración de un estudio para la estandarización de precedentes y la revisión y actualización de leyes y reglamentos.

Fuente: (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[32]).

Para implementar y coordinar la reforma, se creó el CRSJ, con el respaldo de un organismo técnico liderado por el MINJUSDH (Recuadro 2.12). Esta fue la primera vez que se estableció por ley un mecanismo de coordinación para implementar las reformas de la justicia.

A pesar de los esfuerzos por crear este Consejo de implementación a través de la legislación, la ejecución de su mandato se ha enfrentado a importantes obstáculos. Además de los aspectos presupuestarios, no se definió de manera clara un marco para el seguimiento y la evaluación. Por consiguiente, las instituciones y el CRSJ no pudieron medir el progreso ni cuantificar los efectos al compararlos con los resultados y productos estratégicos.

Cabe destacar como dato más importante que el CRSJ, que debería haber sido convocado por el presidente de la República y reunirse una vez al mes, no se reunió hasta casi dos años después, el 9 de enero de 2024, en parte debido al alto nivel de inestabilidad política.

Recuadro 2.12. El Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

Como se explica en la Ley 30942, el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia tiene como función principal formular, coordinar y monitorear la implementación de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021-2025 (art. 3). Como reflejo de un esfuerzo de todo el Estado, el CRSJ está compuesto por las presidencias del Perú, del Congreso y del poder judicial, el Ministerio Público, la presidencia de la Junta Nacional de Justicia, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo (Ley 30942, art. 2).

A efectos de cómo liderar e implementar adecuadamente la reforma del sistema de justicia, según lo descrito en la Ley 30942, el presidente del Perú es el responsable de convocar el CRSJ y coordinar la elección de su presidencia. Está previsto que la presidencia del CRSJ sea alternada entre quienes lo conforman por el período de un año. Se espera que el CRSJ se reúna una vez al mes y que su presidencia convoque las sesiones extraordinarias. Sus decisiones y acuerdos se deben aprobar por consenso, y tanto las sesiones como los acuerdos deben ser públicos (Ley 30942, art. 4).

El CRSJ cuenta con el apoyo de un Consejo Técnico formado por las instituciones del sistema de justicia, cuya función es brindarle apoyo y asistencia técnica de forma permanente. *Este* Consejo cuenta con representantes de las instituciones antes mencionadas e incluye a la Policía; la Academia de la Magistratura; el Jurado Nacional de Elecciones; el Ministerio de Economía y Finanzas; y un representante de las rondas campesinas (Ley 30942, art. 6). El Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia debe publicar informes trimestrales sobre el avance de los procesos de implementación y de ejecución de las políticas públicas de reforma del sistema de justicia (Ley 30942, art. 7).

Fuente: (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[32]).

A pesar de los esfuerzos del Perú por reformar su sistema de justicia, estas iniciativas de reforma desarrolladas en 2004 aún no se han implementado. De hecho, ha habido una escasa continuidad y coordinación entre las instituciones para impulsar la implementación de estos proyectos de reforma,

debido tanto a la falta de mecanismos de coordinación institucionalizados, como se mencionó anteriormente, como a la ausencia de una continuidad política, que es clave para lograr la implementación de esta clase de reformas interinstitucionales, multidimensionales y complicadas.

Teniendo en cuenta las complejidades de la reforma del sistema de justicia y la diversidad de los actores implicados, el liderazgo y el compromiso político en los niveles más altos del poder ejecutivo son sumamente importantes. De hecho, el ejecutivo es el único poder capaz de reunir a todos los actores, utilizando mecanismos de gobernanza eficaces y eficientes y recursos económicos suficientes, con el objeto de garantizar que estas reformas se implementen de manera efectiva para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Además, el MINJUSDH, como parte del poder ejecutivo y según lo establecido por ley, es la institución competente encargada no solo de liderar el diseño de esta política, sino también de desempeñar una función clave en la coordinación de su ejecución.

No obstante, la última Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025) no ha entrado en vigencia y el Consejo que supervisa su diseño e implementación aún debe adoptar decisiones y planear su aplicación coordinada. Por otra parte, los miembros institucionales del CRSJ han venido tomando medidas para promover las políticas e iniciativas de reforma de la justicia de una forma relativamente aislada y fragmentada y con una escasa coordinación con los asociados institucionales pertinentes, lo que limita la repercusión total de la implementación de la reforma multidimensional de las políticas públicas planeada originalmente. Además, la participación del mundo académico y las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de estas reformas ha sido escasa, una participación que es necesaria por ley e importante para que las reformas respondan (y para que se perciba que responden) con eficacia a las necesidades de ciertas comunidades y grupos de población.

2.6. Acceso a la justicia: un reconocimiento implícito y reducido en el sistema de justicia peruano

Si bien la Constitución peruana no incluye de forma explícita un derecho de acceso a la justicia, lo aborda al establecer derechos a la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (art. 139). Así lo confirma el Código Procesal Constitucional de 2004 (art. 4). El Tribunal Constitucional también incorporó el derecho de acceso a la justicia bajo el derecho de tutela jurisdiccional y limitó el concepto de acceso a la justicia al acceso al poder judicial (procedimientos judiciales), pero sin incluir el acceso a otros servicios de justicia (Galicia Vidal and Mujica Coronado, 2017^[34]). De esta manera, la Constitución solo incluye además el arbitraje (art. 139). Establece que el poder judicial ejerce exclusivamente la potestad de administrar justicia (art. 138) y reconoce la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas (art. 149). Esta falta de un derecho explícito al acceso a la justicia y su limitada interpretación han centrado las cuestiones relativas al acceso a la justicia en los servicios de los tribunales y jueces.

En 2010, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial suscribió las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Según el artículo 2 de dichas Reglas, el acceso efectivo a la justicia implica lo siguiente: la aplicación de una cultura jurídica; el acceso a asistencia legal (especializada y gratuita); el acceso a defensa pública; el derecho a intérprete; la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales; el acceso a medios alternativos de resolución de conflictos; y el acceso a un sistema de resolución de conflictos jurídicos dentro de las comunidades indígenas. En virtud de estas normas, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial peruano ha implementado recientemente medidas para fortalecer las disposiciones institucionales del poder judicial, con el fin de mejorar el acceso a la justicia en el Perú, con la creación de comisiones especiales, la publicación de lineamientos y protocolos, y diferentes actividades y planes encaminados a aplicar enfoques de derechos humanos y aumentar el acceso de los grupos vulnerables al sistema de justicia (véanse los capítulos 3 y 6).

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 del MINJUSDH (Objetivo Estratégico 3) consiste en garantizar el acceso a la justicia, lo que se limita al incremento del número de defensores públicos y la promoción de la calidad del servicio de defensa pública con especial hincapié en las personas pobres y vulnerables. Sin embargo, no establece mecanismos ni estrategias para garantizar el acceso a los servicios de justicia a estas poblaciones, teniendo en cuenta sus realidades, problemas o barreras a la hora de acceder a la justicia. No obstante, cabe destacar que se está desarrollando una nueva Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos, ahora con un enfoque territorial e intersectorial, que, sin duda, determinará la forma en que se prestan los servicios de justicia a la ciudadanía peruana.

2.6.1. Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2022-2030)

Sobre la base del Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2016-2021) del poder judicial y las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, firmadas por el poder judicial y no por el Estado, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2022-2030). Este Plan, aplicable al poder judicial, tiene por objeto incrementar el acceso de las poblaciones vulnerables a la justicia al integrar las diversas iniciativas que el poder judicial ha realizado para mejorar la coordinación de esos trabajos y medir sus efectos. De manera similar al Plan Nacional de Acceso a la Justicia 2016--2021 mencionado anteriormente, el Plan 2022-2030 incluye la adopción de un enfoque de acceso a la justicia más amplio que el adoptado actualmente por el Tribunal Constitucional del Perú. Entre las medidas del Plan se incluyen actividades de fomento de la capacidad con funcionarios públicos del poder judicial, ferias sobre justicia, servicios móviles, la contratación de intérpretes para las comunidades indígenas y el uso de tecnología para mejorar el acceso a los servicios de justicia (proporcionados por el poder judicial) de las poblaciones vulnerables peruanas (Poder Judicial del Perú, 2022^[35]) (véanse los capítulos 3 y 6). Aun así, hay margen para ampliar este enfoque a otras cuestiones.

2.6.2. El acceso a la justicia bajo la actual reforma de la justicia, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025)

Uno de los principales objetivos de la reforma es garantizar el acceso a la justicia en todo el país, en particular para las personas más vulnerables. Como aspecto de mayor relevancia, la reforma destaca que es fundamental abordar los desafíos relacionados con el acceso a la justicia desde el punto de vista de las necesidades jurídicas desatendidas, habida cuenta de que, a través de este enfoque, se pueden detectar y eliminar las barreras específicas al acceso a la justicia mediante la creación de nuevos servicios de justicia o la actualización de los existentes. La Política establece que la reforma de la justicia debe tratar de eliminar las barreras al acceso a la justicia por parte de los grupos vulnerables y subsanar las brechas de género que están obstaculizando el acceso a unos servicios de justicia de calidad para ciertos grupos de población. Estas consideraciones sobre el acceso a la justicia son coherentes con los esfuerzos de los países miembros de la OCDE por modernizar sus sistemas de justicia.

Sin embargo, las instituciones peruanas como tales aún no se han beneficiado de la integración de una definición más amplia del derecho de acceso a la justicia que las lleve a concebir la justicia como un servicio público, en el que el diseño y la prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas se gestionen de una manera que garantice que todos los peruanos, incluidas las personas, las empresas y las comunidades, tengan acceso a unos servicios con capacidad de respuesta, de calidad, específicos, accesibles y rentables en pro de la prevención y de la obtención de una solución efectiva, justa, equitativa y oportuna para sus necesidades jurídicas y relacionadas con la justicia. Esta interpretación más amplia del derecho de acceso a la justicia implica también traducirlo en un derecho

fundamental, fortaleciendo así los mecanismos existentes para su protección y velando por que todas las instituciones que brindan servicios de justicia asuman una función activa y la cumplan (véase el capítulo 6). Teniendo esto en cuenta, el acceso a la justicia en el Perú requeriría el desarrollo de un enfoque de la justicia centrado en las personas a través de un marco jurídico e institucional claro que garantice un liderazgo apropiado para la transformación que se necesita para una justicia centrada en las personas, lo que engloba el desarrollo de un propósito centrado en las personas en el sistema de justicia; el diseño y la prestación de servicios centrados en las personas; una infraestructura de gobernanza que permita una justicia centrada en las personas; el empoderamiento de las personas para hacer realidad esta transformación; y un planeamiento, un seguimiento y una evaluación participativos y basados en pruebas (OECD, 2023^[10]). Dicho esto, el Perú ha comenzado a sentar las bases para un reconocimiento más explícito en la ley del acceso a la justicia como un componente intrínseco y definitorio de la justicia centrada en las personas como un servicio público básico.

2.7. El Proyecto de Estudio de la Justicia de la OCDE

El buen funcionamiento de las instituciones de la justicia es crucial para apoyar los resultados sociales y económicos a largo plazo, fomentar la previsibilidad jurídica y generar un entorno atractivo para la inversión y los negocios. El Gobierno del Perú ha demostrado que comprende este paradigma a través de sus sucesivas iniciativas de reforma de la justicia y al solicitar asesoramiento a la OCDE sobre la modernización de su sistema de justicia para acercar al país a las normas y prácticas de la OCDE en esta área.

Tal y como solicitó el Gobierno peruano y con el apoyo de la Comisión Europea, este Estudio tiene como objetivo apoyar al Perú en la mejor manera de avanzar en su complejo y desafiante programa de modernización de la justicia al comparar la práctica peruana con las normas de la OCDE y recomendar formas y medios para subsanar las brechas entre estas. A través de su asesoramiento y su análisis comparativo, el presente Estudio tiene como objetivo ayudar al Perú a diseñar y aplicar políticas públicas de justicia que modernicen sus disposiciones institucionales y funcionales de una manera que mejore la administración de justicia y sus enfoques para la prestación de servicios centrados en las personas, y, al hacerlo, apoyar al Perú para que se acerque a la práctica de la OCDE en esta área.

Este proceso de estudio consta de dos componentes:

1. **Gobernanza y disposiciones institucionales:** El primer componente implica un examen sistémico de las estructuras, las funciones y responsabilidades, los procedimientos y las prácticas del sistema de justicia (instituciones de justicia, solución alternativa de controversias, abogados y otros profesionales jurídicos) del Perú para apoyar al país en el desarrollo de un enfoque coherente, estratégico y que tenga en cuenta las cuestiones de género para la reforma de la justicia. Se divide en cinco capítulos que tratan lo siguiente: el acceso a la justicia centrado en las personas y el Estado de derecho (el presente capítulo 2); el sistema de justicia (capítulo 3); la gobernanza, la gestión y el desempeño del sistema de justicia (capítulo 4); un sistema de justicia digital, fluido y eficiente (capítulo 5); y un sistema de justicia basado en las necesidades de las personas (capítulo 6).
2. **Acceso a la justicia:** El segundo componente analiza los mecanismos y las modalidades específicos de prestación de asistencia jurídica y servicios de justicia a los grupos vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y las mujeres, y, en particular, las mujeres que son víctimas de violencia de género. Su objetivo consiste en promover el acceso a la justicia para todas las personas e impulsar los modelos de prestación de servicios jurídicos y de justicia para que tengan mayor capacidad de respuesta y se dirijan a determinadas vulnerabilidades y áreas prioritarias. Este componente se llevó a cabo en dos regiones piloto (Lima y San Martín) e incluyó la medición y el mapeo de las necesidades, las experiencias y los costos de la población en lo que respecta

al acceso a la justicia, habida cuenta de las experiencias de los grupos vulnerables en las zonas remotas. Si bien los hallazgos de este segundo componente se reflejan en todos los capítulos, se presentan con mayor detalle en el capítulo 6.

Para desarrollar una comprensión en mayor profundidad de los problemas de acceso a la justicia en el Perú, este Estudio presenta un “mapa de viaje” de las necesidades jurídicas en dos regiones (Lima y San Martín), que se describe en el capítulo 6. Esta metodología analiza las vías de acceso a la justicia que emplean las personas, las familias y las pequeñas empresas para abordar problemas jurídicos, así como las vías que establecen numerosos servicios y organismos para este propósito. El enfoque toma en consideración varios niveles de los sistemas y las vías de la justicia en función del problema jurídico (OECD, 2020^[5]). Esta metodología permite definir dos factores cruciales:

- **Las percepciones y la confianza de las personas con relación al sistema de justicia** como un facilitador clave de los servicios de justicia y las vías de acceso a la justicia centrados en las personas. De hecho, las personas necesitan sentir un nivel mínimo de confianza en unas instituciones que puedan brindarles servicios de justicia y ponerse en contacto con ellas para solucionar sus problemas.
- **El diseño de vías de acceso y servicios para toda la población prestando especial atención a las experiencias de los grupos marginados y vulnerables.** No basta con mejorar el acceso físico a los servicios de justicia, sino que también los servicios y las vías de acceso para mejorar los sistemas de justicia centrados en las personas.

La metodología utilizada para redactar el presente Estudio se basó en una combinación de investigaciones y entrevistas, actividades de reunión de datos y exámenes de la documentación facilitada por las instituciones peruanas. Del 28 de marzo al 1 de abril de 2022, se llevaron a cabo entrevistas presenciales con instituciones públicas, durante la misión de investigación de la OCDE en Lima, y reuniones virtuales con instituciones de justicia, círculos académicos y organizaciones de la sociedad civil, todo lo cual permitió al equipo de la OCDE conocer y comprender el sistema de justicia peruano y su funcionamiento. En octubre de 2023, se organizó una segunda misión para entender mejor el acceso de las personas a la justicia sobre el terreno haciendo hincapié en dos regiones: Lima y San Martín.

La investigación documental, que incluyó leyes, políticas, reglamentos, artículos académicos, revistas y artículos periodísticos, jurisprudencia e información compartida por las instituciones de justicia, ayudó a garantizar que el Estudio se fundamente en las leyes, los reglamentos y las políticas pertinentes y actualizados.

El análisis y los consejos presentados en este Estudio contaron con un asesoramiento en materia de políticas basado en las buenas prácticas que han demostrado mejorar los resultados en materia de justicia en los países miembros de la OCDE. Este Estudio se benefició de la participación de un homólogo nacional, un experto en justicia de Colombia, que participó en la misión de investigación y las reuniones celebradas de manera periódica durante la revisión con diferentes instituciones del sistema de justicia peruano. El homólogo nacional compartió sus conocimientos y las buenas prácticas de Colombia que se podrían implementar en el Perú.

Referencias

- Acuerdo Nacional por la Justicia (2016), *Declaración Conjunta de las Instituciones que conforman el Sistema Peruano de Justicia (Joint Declaration of the Institutions that conform the Peru Justice System)*, <https://www.gob.pe/institucion/jnj/informes-publicaciones/835167-acuerdo-por-la-justicia-declaracion-conjunta-de-las-instituciones-que-conforman-el-sistema-peruano-de-justicia>. [31]
- Bazán Seminario, C. (2020), “Corrupción y reformas judiciales en el Perú del bicentenario: No hay mal que dure quinientos años ni cuerpo que lo resista? [Corruption and judicial reforms in bicentennial Peru]”, *Revista Ideele*, Vol. 294, <http://www.revistaideele.com/2020/10/24/corrupcion-y-reformas-judiciales-en-el-peru-del-bicentenario-no-hay-mal-que-dure-quinientos-anos-ni-cuerpo-que-lo-resista/>. [33]
- Brezzi, M. et al. (2021), “An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>. [14]
- CERIAJUS (2004), *Plan Nacional para la Reforma de la Administración de Justicia [National Plan for the Reform of the Administration of Justice]*, https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf. [29]
- Comisión para la Reforma de la Justicia (2018), *Hacia un Sistema de Justicia honesto y eficiente: Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia*, https://www.presidencia.gob.pe/docs/informes/INFORME_COMISION_CONSULTIVA.pdf. [28]
- Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (2021), *Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia [Public Policy for the Justice System Reform]*, <http://www.gob.pe/institucion/consejo-de-justicia/informes-publicaciones/2021932-politica-publica-de-reforma-del-sistema-de-justicia>. [32]
- Contraloría de la República de Perú (2022), *Plataforma digital única del Estado Peruano*, <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdio-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-inconduccion-funcional>. [18]
- European Union (2023), *The 2023 EU Justice Scoreboard*, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf. [7]
- Galicia Vidal, S. and A. Mujica Coronado (2017), *El acceso a la justicia en el Perú y su relación con los estándares del SIDH: barreras, desafíos y propuestas [Access to justice in Peru and its compliance with the IHRS: barriers, challenges and recommendations]*, CEJA, <https://cejamericas.org/2019/05/03/ceja-y-giz-presentan-diez-investigaciones-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-justicia/>. [34]
- IACtHR (2022), *Cases at the Merits Stage*, <https://corteidh.or.cr/index.cfm?lang=en>. [27]
- IPOS (2019), *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos [II Human Rights National Survey]*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf>. [24]

- IPSOS and Proetica (2022), *XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú [XII National Survey on the Perception of Corruption in Peru]*, <http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Proética%202022.pdf>. [20]
- Latinobarómetro (2021), *Informe 2021. Adios Macondo [2021 Report. Goodbye Macondo]*, Interamerican Development Bank, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. [12]
- Lovatón Palacios, D. (2017), *Sistema de justicia en el Perú [Justice System in Peru]*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170663>. [30]
- MINJUSDH (2023), *Entregable 1 de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos. Situación actual del problema público [Deliverable 1 of the Multisectoral National Policy on Human Rights. Situation of the public problem]*, <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/3974458-entregable-1-politica-nacional-multisectorial-de-derechos-humanos>. [25]
- MINJUSDH (2021), *Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025*, <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1959312-plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos-2021-2025>. [26]
- OECD (2023), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Peru: Phase 2 Two Year Written Follow-up*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/peru-phase-2-follow-up-report.pdf>. [22]
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Peru 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/081e0906-en>. [16]
- OECD (2023), *Recommendation of the Council on Access to Justice an People-Centred Justice Systems*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>. [10]
- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>. [6]
- OECD (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Peru: Phase 2 Report*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/peru-phase-2-report.pdf>. [21]
- OECD (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>. [8]
- OECD (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>. [11]
- OECD (2020), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>. [5]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [1]
- OECD (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>. [9]

- OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301665-en>. [4]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271029-en>. [19]
- OXFAM and I. IEP (2022), *I Encuesta nacional de percepción de desigualdades 2022 [I National Survey on inequalities perceptions 2022]*, https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/1%20Encuesta%20nacional%20de%20percepci%C3%B3n%20de%20desigualdades-ENADES%202022-v2.pdf. [15]
- Poder Judicial del Perú (2022), *Informe Sustentatorio Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad –2022 – 2030 [Support Report National Plan of Access to Justice for Vulnerable Populations]*, https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ajpvcyjc/as_ajpvcyjc/as_noticia/cs_n_piden_que_cons_ejo_ejecutivo_del_poder_judicial_apruebe_plan_nacional_de_acceso_a_la_justicia_para_personas_en_vulnerabilidad. [35]
- Transparency International (2023), *Corruption Perception Index 2023*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>. [17]
- UN DESA, U. (2022), *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*, United Nations, <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>. [23]
- UN Security Council (2004), *Report of the Secretary General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, <https://digitallibrary.un.org/record/527647?ln=en>. [2]
- UNGA (2012), *Declaration of the High-level Meeting of the 67th Session of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, A/RES/67/1, <https://undocs.org/A/RES/67/1>. [3]
- World Justice Project (2022), *WJP Rule of Law Index 2022*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>. [13]

Notas

¹ Se han realizado al menos 50 encuestas de necesidades jurídicas en más de 30 países y jurisdicciones miembros de la OCDE, como Australia; el Canadá; Colombia; los Estados Unidos; el Japón; Nueva Zelandia; los Países Bajos; Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia (Reino Unido); la República Eslovaca; y economías no miembros como Hong Kong (China); Taipei chino; y Ucrania. También se han realizado encuestas sobre las necesidades jurídicas a nivel subnacional, por ejemplo, en la República Popular China, la Federación de Rusia, Indonesia y el Yemen; y se han llevado a cabo encuestas más

pequeñas en Bangladesh y Egipto (OECD, 2019^[9]). Dentro de la región de América Latina y el Caribe, Colombia ha implementado una de las encuestas de necesidades jurídicas más completas del mundo.

2. El recurso de amparo se emplea en casos de violaciones de derechos fundamentales individuales, excepto la protección de la libertad de una persona contra detenciones ilegales, que se aborda mediante el habeas corpus, y la protección de la intimidad y de los datos personales y el derecho de acceso a la información considerada de importancia pública, que se aborda mediante el habeas data.

3

Estructura y coordinación institucionales -del sistema de justicia peruano

Este capítulo se centra en el marco constitucional que define la separación y el equilibrio de poderes entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Perú, y su relación con las instituciones constitucionalmente autónomas. A continuación, define las instituciones que forman parte del sistema de justicia, primero según lo detallado por la Constitución y después desde un enfoque centrado en las personas, y enumera sus responsabilidades y el alcance de los servicios que tienen la responsabilidad de prestar, incluida su relación con la justicia intercultural. Por último, este capítulo evalúa los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales existentes que el Perú ha implementado para brindar servicios de justicia de calidad centrados en las personas y los compara con las experiencias y buenas prácticas de los miembros de la OCDE.

3.1. Introducción

El capítulo anterior puso de relieve el Estado de derecho como un principio básico que define los sistemas de justicia de los países miembros de la OCDE, el progreso constante hacia el acceso a la justicia centrado en las personas y el grado en que este principio se aplica en el Perú.

El presente capítulo evalúa la estructura institucional del sistema de justicia peruano y el grado en que la coordinación interinstitucional fortalece la eficiencia y la transparencia del sistema, las características distintivas del Estado de derecho y el acceso a la justicia centrado en las personas en los países miembros de la OCDE. Para estos efectos, este capítulo presenta en primer lugar una visión general sobre lo que constitucionalmente se considera parte del sistema de justicia en el Perú. Luego describe el marco constitucional que define la separación de poderes como un aspecto esencial para sostener el Estado de derecho y presenta los puntos fuertes y los obstáculos que enmarcan la forma de aplicar este principio en la práctica en el Perú. Finalmente, analiza los sistemas de coordinación que se han implementado para garantizar una coordinación y una cooperación mejores entre las instituciones de justicia.

El presente Estudio adopta un enfoque holístico centrado en las personas; por lo tanto, el alcance de este análisis es más amplio que el propio poder judicial tal y como lo define la Constitución del Perú. El término “sistema de justicia” que se emplea en este capítulo y a lo largo de todo el Estudio es más exhaustivo y adopta un enfoque centrado en los servicios de justicia que se pueden prestar al evaluar las disposiciones que van más allá de la judicatura o del poder judicial como tal. El Estudio engloba las instituciones del poder ejecutivo, las instituciones constitucionales autónomas, los mecanismos alternativos de solución de controversias y los marcos de justicia especializados, incluida la justicia indígena.

Como se señaló en el capítulo 2, desde 2003, el Perú ha presentado una serie de planes de reforma de la justicia importantes cuya implementación ha sido parcial, descoordinada y fragmentada y ha tenido unos efectos limitados en todo el sistema de justicia actual. Entre ellas se incluye la última iniciativa de reforma de la justicia (2021-2025). De hecho, aún no se ha logrado su plena implementación y persisten las dificultades en términos de eficiencia y eficacia del sistema de justicia a la hora de atender a toda la población peruana.

3.2. Estructura institucional

3.2.1. La separación de poderes en el Perú

Como en la mayoría de las democracias modernas, el Estado del Perú está organizado conforme al principio de la separación de poderes (art. 43). Como se establece en la Constitución del Perú (1993), el Estado comprende tres poderes básicos: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A cada poder se le asignan facultades separadas con funciones específicas que ayudan a equilibrarlos (véase el Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Funciones y responsabilidades de los diferentes poderes definidos en la Constitución del Perú de 1993

- **Poder ejecutivo:** responsable de hacer cumplir la ley. El presidente se elige por un mandato único de cinco años, sin derecho a reelección inmediata (art. 112). Como jefe de Estado y de Gobierno, el presidente es el garante del poder ejecutivo y el líder de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Entre otras funciones, el presidente cumple y hace cumplir la Constitución y las leyes, representa al Estado, dirige la política general del Gobierno, vela por el orden interno, puede reglamentar leyes y dictar decretos y resoluciones, administra la

hacienda pública y puede promulgar decretos de urgencia (art. 118). Se confía la dirección y gestión de los servicios públicos al Consejo de Ministros, compuesto por 18 ministerios y presidido por el presidente del Consejo de Ministros, quien tiene el mandato de coordinar todos los ministerios y es el portavoz del Gobierno; todos ellos son nombrados por el presidente de la República (art. 121-122).

- **Poder legislativo:** El poder legislativo reside en el Congreso. Es unicameral y está integrado por 130 miembros elegidos por un período de cinco años por la ciudadanía (art. 90). Según la Constitución, sus miembros no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones (art. 93). Este poder adopta leyes y resoluciones legislativas, e interpreta, modifica o deroga las leyes existentes; vela por el respeto de la Constitución y de las leyes, y dispone lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores; aprueba tratados; aprueba el presupuesto y la cuenta general; y ejerce las demás atribuciones que señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa (art. 102).
- **Poder judicial** (también conocido como judicatura): La Constitución asigna la responsabilidad de la administración de justicia al poder judicial, el cual está compuesto por órganos jurisdiccionales: la Corte Suprema de Justicia, la Corte Superior, los jueces especializados o mixtos, los jueces de paz letrados y jueces de paz; y los órganos de gobierno que ejercen su administración (art. 143). La Constitución también define cinco instituciones autónomas adicionales de justicia constitucional: el Tribunal Constitucional, la Junta *Nacional de Justicia*, el *Ministerio Público*, el *Jurado Nacional de Elecciones* y la *Defensoría del Pueblo*. El presidente de la Corte Suprema es el jefe del poder judicial (art. 144). La Constitución enumera expresamente los principios y derechos de la función jurisdiccional, que incluyen, entre otros, el principio de la independencia judicial, la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso, el carácter público de los procesos, la pluralidad de la instancia, el principio de no dejar de administrar justicia, el principio de no ser penado sin proceso judicial, el principio de no ser privado del derecho de defensa, el principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos y otros casos, y la participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados (art. 139). La independencia del poder judicial, cuyo cumplimiento está garantizado por el Estado, está consagrada en la Constitución y se presentará en el capítulo 4.

Fuente: La Constitución del Perú (1993).

Como garante de la separación entre los poderes y las instituciones autónomas, la Constitución define un sistema de controles para garantizar el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas del Estado a fin de garantizar que cada poder haga rendir cuentas a los otros ante toda la población peruana. La Constitución hace especial hincapié en el equilibrio de poderes, sobre todo entre los poderes ejecutivo y legislativo. En este sentido, establece varias herramientas constitucionales clave, especialmente entre los poderes ejecutivo y legislativo. Este sistema de equilibrio de poderes también se menciona en el Reglamento que rige el funcionamiento del Congreso. Sin embargo, estos poderes constitucionales no se han especificado ni delimitado en mayor medida a través de ninguna ley o reglamento, lo que ha permitido diversas interpretaciones de estos mecanismos constitucionales. En algunos casos, se ha abusado de ellos por motivos políticos. Entre los más utilizados en los últimos cinco años se encuentran la vacancia de la presidencia por incapacidad moral, la *moción de censura* y la acusación constitucional (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Herramientas constitucionales para garantizar el equilibrio de poderes

- **El Congreso puede adoptar la cuestión de confianza por iniciativa ministerial** y su “**moción de censura**” *conexa*. Esos son los mecanismos mediante los cuales el Congreso valida y hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de un ministro concreto (Constitución, art. 132). Toda moción de censura debe ser presentada por no menos del 25 % de los congresistas, mientras que la cuestión de confianza se plantea por iniciativa ministerial. En caso de que se adopte una moción de censura, tras un debate en el Congreso y la aprobación de más de la mitad de los representantes, el Consejo de Ministros o el ministro o ministros censurados deben renunciar y ser sustituidos (Reglamento del Congreso, arts. 82 y 86). En un solo año (de julio de 2021 a julio de 2022), el Congreso censuró u obligó a renunciar a cuatro ministros utilizando el mecanismo de *moción de censura* contra ministros.).
- **La facultad presidencial para disolver el Congreso:** El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones si el Congreso censura o niega su confianza a dos Consejos de Ministros (Constitución, art. 134).
- **La acusación constitucional:** La Comisión Permanente del Congreso puede acusar al presidente de la República, a un representante del Congreso, a un ministro, a un miembro del Tribunal Constitucional, a un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura (ahora la Junta Nacional de Justicia), a un vocal de la Corte Suprema, a un fiscal supremo, al defensor del pueblo y al contralor general por cualquier infracción de la Constitución o cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus funciones (Constitución, art. 99; Reglamento del Congreso, art. 89). Tras una acusación constitucional, se lleva a cabo en el Congreso un “antejuicio constitucional” (análogo a un juicio político en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos) para decidir si el Congreso suspenderá al funcionario acusado, lo inhabilitará para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o lo destituirá. En el caso de una resolución acusatoria de contenido penal, el fiscal de la nación formula una denuncia ante la Corte Suprema (Constitución, art. 100). Durante el mandato del presidente Pedro Castillo (2021-2022), se presentó la acusación constitucional en seis ocasiones contra el expresidente Castillo, la exvicepresidenta Dina Boluarte y el presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Asimismo, en 2023, se presentó contra la exfiscal de la nación Zoraida Ávalos, quien fue finalmente inhabilitada por cinco años para el ejercicio de cargos públicos.
- **La facultad de solicitar información a las entidades públicas:** El Congreso puede pedir a los ministerios y otras instituciones públicas que proporcionen informes sobre los temas que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones. Puede crear comisiones especiales que investiguen cualquier asunto de interés público (Constitución, arts. 96 y 97; Reglamento del Congreso, arts. 87 y 88).
- **Aprobación por el Congreso de la Ley de Presupuesto del poder ejecutivo.** La ejecución de la Ley de Presupuesto, tal como la presenta el poder ejecutivo, requiere la negociación y aprobación por el Congreso. Cada año, el presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Congreso debate, revisa y aprueba el proyecto de ley, y puede modificarlo. Por lo tanto, las asignaciones y los gastos presupuestarios dependen primero del poder ejecutivo, que prepara el presupuesto, y luego de la aprobación de la Ley de Presupuesto por el poder legislativo (Constitución, arts. 78 y 80; Reglamento del Congreso, art. 81) (véase el capítulo 4).
- **La declaración de vacancia de la presidencia:** El Congreso puede declarar vacante la presidencia de la República si la mayoría de sus miembros determina que el presidente presenta una incapacidad física o moral permanente (Constitución, art. 113(2)); Reglamento

del Congreso, art. 89[A]). El poder legislativo también ha utilizado este mecanismo como medio de control. Desde 2017, se ha utilizado la moción de vacancia de la presidencia por incapacidad moral al menos siete veces contra tres presidentes: Pedro Pablo Kuczynski (2018), quien renunció tras una segunda moción de vacancia; Martín Vizcarra (2019 y 2020), cuya vacancia fue declarada por el Congreso tras dos intentos; y tres veces contra Pedro Castillo (2021 y 2022), cuya vacancia se aprobó finalmente en 2022. Tras la destitución del expresidente Martín Vizcarra, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad, mediante una remisión al Tribunal, de regular la definición de “incapacidad moral”, que ha sido objeto de amplias interpretaciones por el Congreso, quien la ha empleado en gran medida para controlar al poder ejecutivo (Landa Arroyo, 2020^[11]). Sin embargo, el Tribunal se negó a regularla al declarar inadmisibles las solicitudes, perdiendo así la oportunidad de definir parámetros objetivos que indiquen cómo se aplicará este mecanismo (Tribunal Constitucional, 2020^[2]). Esto llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a expresar públicamente su preocupación por el uso repetitivo y arbitrario de esta herramienta (Inter-American Commission of Human Rights, 2022^[3]; Inter-American Commission on Human Rights, 2023^[4]).

Fuente: (Landa Arroyo, 2020^[11]), “Crisis constitucional en el Perú: tres presidentes en siete días [Constitutional crisis in Peru: three presidents in seven days]”, *Agenda Estado de Derecho*, <https://agendaestadodederecho.com/Peru-tres-presidentes-en-siete-dias/>; (Tribunal Constitucional, 2020), “Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral [Case of vacancy of the President of the Republic for moral incapacity]”, Judgement 0002-2020-CC/TC, 19 de noviembre de 2020; (Inter-American Commission of Human Rights, 2022), “CIDH reitera preocupación por la inestabilidad política en el Perú y su impacto en los derechos humanos [The IACHR reiterates its concern at the political instability of Peru and its impact on human rights]”, OEA Press release, 25 March 2022, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/063.asp>; (Inter-American Commission on Human Rights, 2023), “Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales [Situation of Human Rights in Peru in the Context of Social Protests]”, OAS, Washington, DC, https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2023/083.asp.

Esto llevó al Tribunal Constitucional, institución autónoma encargada de interpretar la Constitución y resolver los conflictos entre poderes, a interpretar y seguir desarrollando las formas y los medios que se pueden utilizar para aplicar algunas de estas herramientas. Sin embargo, la falta de un marco regulador adecuado para delimitar la aplicación de los mecanismos de control constitucional descritos en el recuadro 2.3 ha permitido su uso frecuente y arbitrario, lo que socava el equilibrio y la separación de poderes.

La función del Tribunal Constitucional ha sido fundamental a la hora de interpretar la Constitución y asignar adecuadamente competencias cuando han surgido problemas asociados a la gobernanza entre los distintos poderes. Esto refuerza la importancia de la independencia e imparcialidad de este Tribunal para garantizar la estabilidad constitucional.

Los incidentes de uso indebido de estos mecanismos constitucionales han afectado al panorama político de manera más amplia. El país ha experimentado varios desafíos, lo que ha llevado a desacuerdos entre los grupos y partidos políticos dentro de los poderes legislativo y ejecutivo. Este entorno ha dado lugar a conflictos entre los poderes públicos, los cuales se han extendido incluso a instituciones constitucionalmente autónomas dentro del sistema de justicia. Varios comentaristas indican que estas dinámicas han tenido un efecto perjudicial en la gobernanza del Perú y su capacidad para implementar reformas estratégicas (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2014^[5]; Levitsky, 2016^[6]; Tanaka, 2017^[7]). Esta dinámica se puso de manifiesto por última vez en diciembre de 2022, cuando el expresidente Castillo intentó disolver el Congreso y gobernar por decreto. Esto culminó con la asunción de la presidencia por vicepresidenta Dina Boluarte, en medio de protestas pacíficas y violentas que causaron múltiples muertes, en su mayoría civiles, entre diciembre de 2022 y enero de 2023 (Defensoría del Pueblo, 2023^[8]).

Debido a esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó su preocupación por el uso reiterado y arbitrario de la acusación constitucional contra los demás poderes e instituciones constitucionalmente autónomas, la acusación presidencial basada en la incapacidad moral permanente y

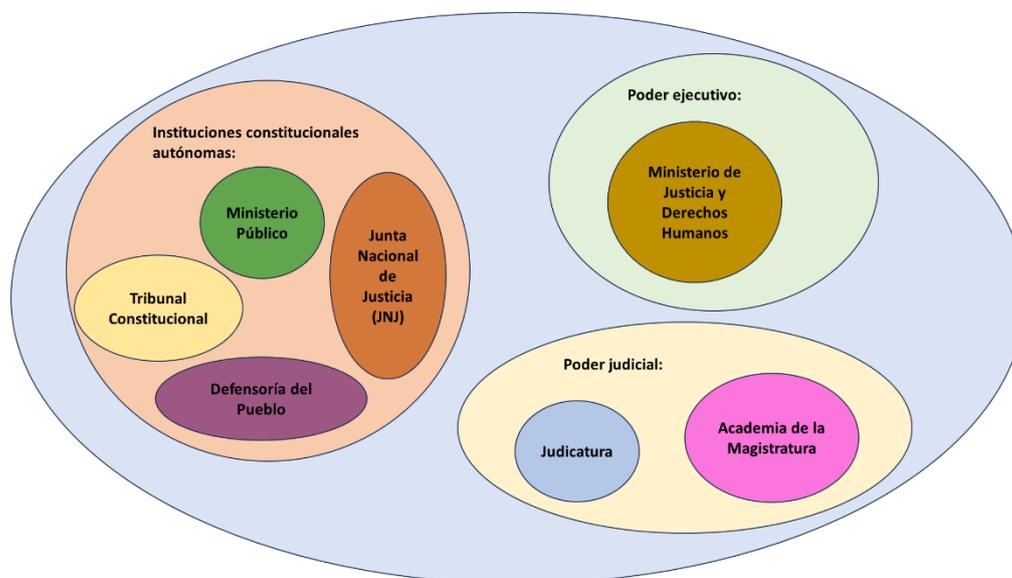
la disolución del Congreso una vez que la legislatura se niega dos veces a aprobar propuestas del Consejo de Ministros. La CIDH ha instado al Estado del Perú a regular y definir esos mecanismos (Inter-American Commission of Human Rights, 2022^[9]; Inter-American Commission on Human Rights, 2023^[4]).

La inestabilidad política también ha degradado la calidad y la prestación de los servicios públicos, incluidos los servicios de justicia, en parte debido a la falta de un planeamiento a largo plazo, el empeoramiento de la fragmentación institucional y la correspondiente ausencia de una coordinación interinstitucional efectiva, todo ello fundamental para diseñar y ofrecer de manera adecuada estos servicios dirigidos a la población.

3.2.2. Mapa del sistema de justicia del Perú

Como establece la Constitución peruana (Figura 3.1), el poder judicial y sus órganos jurisdiccionales ejercen la administración de justicia (Cuadro 3.1). La Constitución también exige que otras instituciones constitucionalmente autónomas desempeñen una función a la hora de garantizar el acceso a la justicia y en la administración del sistema de justicia en todo el país: la Junta Nacional de Justicia (arts. 150 a 157), el Ministerio Público (arts. 158 a 160), el Tribunal Constitucional (arts. 201 a 205) y la Defensoría del Pueblo (arts. 161 y 162), la cual, si bien no es un órgano jurisdiccional, tiene el mandato de proteger los derechos constitucionales de la ciudadanía (como parte del poder judicial), el poder judicial y la Academia de la Magistratura y, como parte del poder ejecutivo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

Figura 3.1. Instituciones del sistema de justicia del Perú reconocidas por la Constitución



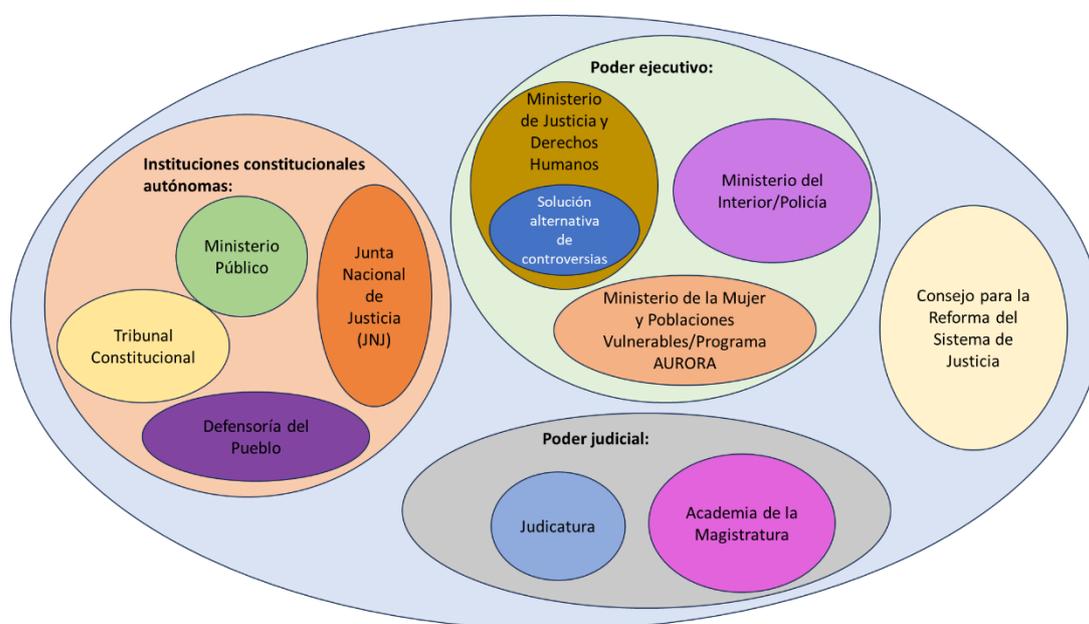
Fuente: Elaboración de la OCDE.

El Perú ha adoptado enfoques más amplios para definir su sistema de justicia en sus últimas iniciativas de reforma de la justicia al incluir las instituciones que intervienen en el acceso a esta. Como se detalla en el capítulo 2, el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004), elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), adoptó un enfoque sistémico en su análisis del sistema de justicia. Señaló como parte del sistema judicial: el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura (ahora la Junta Nacional de Justicia), el Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el MINJUSDH y la Comisión de Justicia del Congreso (CERIAJUS, 2004^[10]).

La actual iniciativa de reforma de la justicia, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025), definió su alcance de una forma todavía más amplia al sumar el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Jurado Nacional de Elecciones, el MEF y los grupos de autodefensa de los campesinos (*rondas campesinas*) (Ley 30942, art. 2).

Teniendo en cuenta las últimas iniciativas de reformas judiciales del Perú y utilizando el enfoque centrado en las personas de la OCDE, el sistema de justicia peruano podría resumirse de la siguiente manera (Figura 3.2), aparte de los órganos antes mencionados: el Tribunal Constitucional como parte de las instituciones constitucionales autónomas, el Ministerio del Interior o la Policía y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través de los Centros Emergencia Mujer del Programa AURORA (véase el Recuadro 3.6 más abajo) como parte del poder ejecutivo, y el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (CRSJ) como el último consejo creado para formular, coordinar y monitorear la implementación de la reforma del sistema de justicia 2021-2025 (véase el capítulo 2).

Figura 3.2. Mapa del sistema de justicia del Perú desde un enfoque centrado en las personas



Fuente: Elaboración de la OCDE.

3.3. El poder judicial dentro del sistema de justicia del Perú

3.3.1. El poder Judicial

El poder judicial, una parte integral del sistema de justicia en el Perú, presenta una estructura piramidal compuesta por la Corte Suprema, las cortes superiores, los jueces especializados o mixtos, los jueces de paz letrados y los jueces de paz (Figura 3.3).

Figura 3.3. El poder judicial



Fuente: Elaboración de la OCDE con información del poder judicial (2022), *organigrama de la Corte Suprema y los órganos de gobernanza y control*.

En cada uno de los 35 distritos judiciales del Perú, las responsabilidades de gestión están asignadas a los presidentes de las cortes superiores, los consejos ejecutivos del poder judicial y las salas plenas de las cortes (Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 72), según se describe en el capítulo 4.

La estructura y el resumen de las competencias de los tribunales peruanos se resumen en Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. Los órganos jurisdiccionales del Perú: estructura, presencia y competencias

Tipo de tribunal	Número	Poderes principales
Corte Suprema <i>Suprema</i>	1	El nivel más alto del sistema judicial y la última instancia ante la cual las personas pueden apelar las sentencias de todos los procesos judiciales provenientes de cualquier corte superior de justicia del país. Se organiza en <i>salas</i> o ramas del derecho (por ejemplo, civil o penal), junto con una sala plena. Tiene su sede en Lima, la capital del Perú.
Cortes superiores <i>superiores</i>	35	Se encuentran en cada distrito judicial. Conocen de apelaciones de juzgados especializados dentro de la región o del distrito judicial. Se organizan en salas especializadas o mixtas (por ejemplo, penal, civil y laboral, según las necesidades del distrito judicial).
Juzgados especializados o mixtos (o <i>mixtos</i>)	1.951	Dependen de la corte superior y funcionan en ámbitos locales. Jurisdicción para un área especializada del derecho (por ejemplo, civil, penal, administrativa, constitucional, comercial o laboral). En zonas geográficas con un escaso número de casos y sin juzgados especializados, se denominan juzgados de jurisdicción mixta o combinada, atendiendo indistintamente a todo tipo de causas jurídicas (juzgados <i>mixtos</i>). Resuelven las apelaciones sobre las sentencias dictadas por los juzgados de paz letrados.
Juzgados de paz letrados)	651	Se crearon para administrar justicia en las zonas rurales y suelen representar a uno o más distritos. Remiten sus sentencias respetando la legislación nacional. Ven casos que requieren multas pequeñas y resolución rápida (sobre pensiones alimenticias, pagos de manutención infantil, violencia contra las mujeres y ejecución de pagos y deudas). Ven casos de conciliación (un mecanismo alternativo de solución de controversias creado para lograr acuerdos entre ambas partes y que anula la necesidad de ir a juicio). Dependen de la corte superior, que determina dónde pueden ejercer sus funciones. Resuelven casos de apelación de los jueces de paz. Jueces de primera instancia, sus decisiones se apelan ante los juzgados especializados. El juez de paz debe ser abogado y juzgar conforme a la legislación nacional.
Juzgados (de paz)	5.966	El primer nivel del sistema judicial. Están ubicados en lugares remotos de zonas rurales.

Tipo de tribunal	Número	Poderes principales
		<p>La competencia de los jueces de paz en las controversias relacionadas con derechos de propiedad se limita a casos inferiores a 30 Unidades de Referencia Procesal (alrededor de 3.700 euros).</p> <p>Los eligen las comunidades rurales, en su mayoría indígenas, durante cuatro años, con posibilidad de prórroga por períodos ilimitados de cuatro años.</p> <p>La persona debe contar con el respeto de la comunidad y no es necesario que sea abogada.</p> <p>Sus decisiones se toman según su cultura y sus conocimientos locales con respeto a la Constitución y las costumbres de la comunidad.</p> <p>Dependen de su respectiva corte superior de justicia, la cual ratifica su nombramiento.</p> <p>Están orientados a casos de conciliación (un mecanismo alternativo de solución de controversias creado para lograr acuerdos entre ambas partes y que anula la necesidad de ir a juicio).</p> <p>Las controversias más frecuentes son los pequeños pagos de pensiones alimenticias y manutención de los hijos, los desalojos de arrendamientos y la demarcación de la propiedad de la tierra. Aplican criterios de equidad para juzgar, no la ley nacional.</p> <p>Sus decisiones se pueden apelar ante el juez de paz letrado o el juez especializado o mixto.</p> <p>En los lugares donde existan jueces de paz no letrados y letrados, el reclamante puede acudir a cualquiera de ellos. No se trata de una jurisdicción obligatoria para presentar un caso ante los jueces de paz letrados u otros tribunales.</p> <p>Su función no está remunerada.</p>

Fuente: Elaboración OCDE con información proporcionada el 16 de octubre de 2023 a través de Oficio. 610-2023-GP-GG-PJ, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley 29824, Ley de la Justicia de Paz y el Poder Judicial del Perú, https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSupremaPJ/s_Corte_Suprema/as_Conocenos/historia.

A nivel nacional, el poder judicial está administrado por el presidente de la Corte Suprema, la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ). La Corte Suprema es el máximo órgano jurisdiccional del Perú, y su competencia se extiende a todo el país:

- El presidente de la Corte Suprema preside todo el poder *judicial* (art. 144). El presidente es elegido por los 25 miembros del poder judicial de manera rotativa cada dos años.
- La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano deliberante de más alto nivel del poder judicial. Está presidida por el presidente del poder judicial y de la Corte Suprema de Justicia y está integrada por todos los jueces supremos titulares. La Sala Plena de la Corte Suprema aprueba la Política General del Poder Judicial y toma decisiones sobre asuntos institucionales, incluida la selección de los representantes del poder judicial en otros órganos (Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 80). El papel de la Sala Plena se aborda en la ley en términos muy generales sin claridad sobre sus funciones específicas.
- El CEPJ gestiona el poder judicial. Asume su dirección técnico-administrativa y la de los organismos señalados bajo el poder judicial por la ley. También formula y ejecuta la Política General y el Plan de Desarrollo del Poder Judicial, aprueba su Proyecto de Presupuesto, y ejerce la valoración y valoración disciplinarias, entre otras funciones (Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 80). La gobernanza y la gestión del poder judicial se abordarán en detalle en el capítulo 4.

Para simplificar su estructura y eliminar la duplicación de funciones de sus órganos, el 1 de diciembre de 2023 entró en vigor una nueva estructura organizativa del poder judicial, aprobada por el Consejo Ejecutivo (Reglamento de Organización y Funciones del Poder Judicial, aprobado mediante la Resolución Administrativa 000341-2023-CE-PJ, de 18 de agosto de 2023). Esta Resolución también crea la Oficina de Gestión de la Información y Análisis de Datos, que depende del CEPJ.

A nivel regional, las cortes superiores tienen su sede en cada uno de los distritos judiciales del Perú, que por lo general se corresponden con el número de regiones. Actualmente existen 35 cortes superiores de justicia en todo el país. Cada corte superior comprende un número determinado de salas según la carga procesal que gestiona. Los juzgados especializados, a su vez, se subdividen según su especialidad (civil, penal, laboral o comercial). Los juzgados que conocen de cuestiones de más de una especialidad se conocen como juzgados mixtos y suelen estar situados en zonas locales. La cantidad de juzgados

especializados o mixtos varía en cada distrito, dependiendo del número de habitantes. Los jueces de paz letrados se crean para administrar justicia en determinadas zonas rurales y urbanas que poseen pocos juzgados especializados o mixtos, o que carecen de ellos, y su ámbito de actuación es de uno, dos o más distritos. Estos tribunales también resuelven las apelaciones de los jueces de paz. Como país multicultural con importantes y diversas poblaciones indígenas y rurales, -la justicia ordinaria coexiste con varios niveles de justicia indígena, campesina y comunitaria, lo que refleja los valores culturales, las formas de convivencia y las relaciones sociales de estos grupos (Brandt, 2013). De hecho, se estima que existen más de 55 comunidades indígenas en el Perú, 51 de las cuales se encuentran en la región amazónica y 4, en los Andes (Ministerio de Cultura, 2023^[11]). Los jueces de paz, que no son abogados y son elegidos por la comunidad, basan sus decisiones en su leal saber y entender respecto de la cultura y las costumbres de la comunidad y la Constitución. Existen 6.000 jueces de paz en todo el país.

En el ejercicio de su mandato de garantizar los derechos y el acceso a la justicia a todas las poblaciones, el poder judicial también incluye oficinas, comisiones y programas que tienen funciones especializadas para implementar la política y los planes generales de este poder, tales como la justicia intercultural, la justicia de género, el acceso a la justicia y la justicia ambiental. En vista de su relevancia a la hora de velar por el acceso a la justicia, los siguientes apartados de este capítulo describen en profundidad cada uno de estos órganos.

La Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena

Para promover la justicia intercultural, entendida como un sistema de justicia donde la justicia ordinaria coexiste con los distintos niveles de justicia indígena, el poder judicial creó en 2004 la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP). La ONAJUP forma parte del CEPJ y supervisa las actividades que ejecuta el poder judicial para el desarrollo y fortalecimiento de la justicia *de paz* (Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, art. 30).

Recuadro 3.3. Rondas campesinas

Rondas campesinas es el nombre que la gente dio al tipo de organización de defensa comunal que surgió de manera autónoma en las zonas rurales e indígenas del Perú a mediados de la década de 1970 como una respuesta informal a la falta de servicios de justicia y protección estatal en las áreas rurales. Los miembros de las comunidades andinas utilizan sus propios métodos para administrar justicia e imponer sanciones a las personas que amenazan la seguridad de su pueblo. Entre sus funciones originales estaba la de patrullar senderos, caminos y pastizales, así como acabar con el hurto y el robo de ganado, una de las prácticas más condenadas entre las comunidades andinas, ya que ha afectado gravemente a los medios de vida de las poblaciones. Aunque las rondas campesinas existen desde hace muchos años, solo recibieron reconocimiento oficial en la Constitución de 1993. La Constitución de 1993 otorgó a las comunidades campesinas y nativas el derecho a desempeñar funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial con el apoyo de las rondas, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen derechos fundamentales (art. 149). Su actividad está regulada por la Ley N° 27908 y su reglamento, que les reconoce el derecho a participar en la vida política del país, la capacidad de conciliación y la administración general de justicia.

Fuente: (Yrigoyen, 2002^[12]).

Si bien la Constitución reconoce el derecho de las comunidades nativas y campesinas a ejercer funciones jurisdiccionales con el apoyo de las rondas campesinas (*art. 149*) (Recuadro 3.3), ninguna ley regula o desarrolla en mayor medida ese derecho ni coordina la coexistencia de esos dos sistemas de justicia.

Solo un Acuerdo Pleno de 2009 reconoce las funciones jurisdiccionales de las rondas campesinas y establece los límites de esta jurisdicción especial (Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, de noviembre de 2009).

En este sentido, mientras que la Ley de la Justicia de Paz (Ley 29824) menciona la coordinación entre los jueces de paz y otros actores de la esfera de la justicia comunitaria en las comunidades campesinas y nativas, como los líderes indígenas y las *rondas campesinas*, la Ley de Rondas Campesinas (Ley 27908) establece que las autoridades de la justicia ordinaria y formal deben crear relaciones de coordinación con las rondas campesinas, pero no desarrolla esto en detalle.

La ONAJUP y la Comisión de Justicia Intercultural del Poder Judicial han desarrollado algunos protocolos y reglamentos, pero de manera muy general, sin pormenores sobre el alcance de la justicia indígena, sobre cómo resolver los conflictos entre los sistemas de justicia ni sobre los mecanismos de cooperación institucional que podrían contribuir a la resolución de dichos conflictos (Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia). Según estas normas, los sistemas especiales de justicia poseen competencia en las áreas y los temas que tradicionalmente han estado dentro de su ámbito, sobre la base de sus leyes y sistemas tradicionales y ancestrales. Sin embargo, el ejercicio de su jurisdicción no puede contravenir los derechos fundamentales de la Constitución ni los derechos humanos.

Se han creado protocolos adicionales para garantizar el uso de un enfoque intercultural por parte de los funcionarios del sistema de justicia, el uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas en los procedimientos judiciales, y la coordinación entre la justicia formal e intercultural.

Según las entrevistas de la OCDE organizadas en el contexto de este proyecto con las partes interesadas, parece que la justicia formal se ha mostrado reticente a reconocer y hacer cumplir las decisiones de la justicia intercultural, dado que, en ocasiones, los jueces de paz y las rondas campesinas actúan fuera del marco jurídico y no según la justicia formal, sino siguiendo sus valores culturales, sus conocimientos y sus prácticas ancestrales. Por ejemplo, esta tensión ha dificultado la coordinación con la Policía de la implementación de medidas de protección para las víctimas de violencia. Además, aunque el protocolo de coordinación establece la implementación de mecanismos de diálogo intercultural, los jueces han mostrado resistencia o falta de capacidad para seguirlo. Lo mismo sucede con las demás instituciones de justicia. La Corte Superior de Justicia de Cusco ha implementado una buena práctica, ya que ha creado un mecanismo de coordinación y diálogo interinstitucionales sobre justicia intercultural (Mesa Descentralizada de Coordinación de Justicia Intercultural de la Región Cusco), donde participan el poder judicial, el Ministerio Público, la Policía, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Cultura, las universidades, los jueces de paz, las rondas campesinas, las comunidades campesinas y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esta práctica no se ha reproducido en todos los distritos judiciales y depende de la voluntad política de las cortes superiores. Por otro lado, las rondas campesinas organizan congresos regionales en las diferentes regiones, donde participan las distintas rondas campesinas de la región y de otras regiones, así como organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, el poder judicial, los Centros Emergencia Mujer, el Ministerio de Cultura, la Policía, los alcaldes y el gobierno regional, entre otros.

La relación entre los jueces de paz y las rondas campesinas y otros actores de la justicia indígena puede ser incierta y variar entre las distintas regiones del Perú dependiendo de su presencia o del lugar en que estos grupos tienen más poder en las comunidades y más legitimidad para la resolución de problemas y como proveedores de acceso intercultural a la justicia. Esto dificulta las labores de separar los roles y funciones de ambas instituciones y servicios, evitar la superposición de funciones y garantizar la justicia intercultural y el respeto de ambos sistemas de justicia.

Las comisiones especializadas

Como se mencionó en el capítulo 2, para garantizar un sistema de justicia más inclusivo, el poder judicial creó cuatro comisiones especializadas destinadas a promover el trabajo de la institución en las principales áreas prioritarias de la justicia de género, el acceso a la justicia de las personas vulnerables, la justicia intercultural y la justicia ambiental.

La creación de estas comisiones y oficinas indica una sensibilización acerca de la importancia del enfoque centrado en las personas porque se basa en priorizar las necesidades, los problemas y la protección de los derechos fundamentales de las personas en el contexto y la realidad del Perú, incluidos los grupos más vulnerables. Estos órganos especializados tienen como objetivo facilitar la coordinación de las cuestiones entre las diferentes instituciones para atender las necesidades específicas de la población y proporcionar servicios inclusivos, apropiados y coordinados centrados en las personas. Los avances logrados y los desafíos de estas comisiones se evalúan en los capítulos 4, 5 y 6.

a) Comisión de Justicia de Género

La Constitución del Perú no incluye disposiciones específicas de género que promuevan explícitamente la igualdad de género y los derechos de las mujeres más allá de las disposiciones de no discriminación relacionadas con el sexo (no el género) o “de cualquier otra índole” (art. 2[2]) y con la representación de la mujer en los consejos regionales (art. 191). Las constituciones de otros países miembros de la OCDE, incluidos ciertos países de la región, sí incluyen disposiciones específicas y derechos constitucionalizados que promueven la igualdad de género; estos tienden a ilustrar los valores y creencias subyacentes de la nación y su compromiso de lograr y proteger los derechos de las mujeres, como se menciona en el capítulo 2.

La función de la Comisión de Justicia de Género consiste en promover la garantía de la igualdad de acceso a la justicia para la población y fortalecer el trabajo del poder judicial en pro de este objetivo mediante el establecimiento de políticas de género que se apliquen en todos los niveles y de estructuras organizativas. Se creó en 2016 para apoyar la implementación de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar de 2015 (Ley 30364). La comisión está integrada por un juez supremo, un juez superior y un juez especializado; un consejo consultivo integrado por dos jueces superiores y dos jueces especializados; y un equipo técnico.

Desde 2016, la Comisión ha implementado varias iniciativas y políticas que han promovido la igualdad de género en el poder judicial en la resolución de casos relacionados con la violencia de género, por ejemplo: la implementación de estándares de interpretación del proceso judicial, que reconozcan la importancia de incluir un enfoque de género en el razonamiento judicial y aumentar el número de juezas; la creación de órganos jurisdiccionales especializados en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en 22 distritos judiciales; y el refuerzo del trabajo y la preparación de los jueces de paz para atender los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

b) Comisión de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad

Para promover el acceso a la justicia de las poblaciones vulnerables, el poder judicial creó en 2017 la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad (CPAJPCV). Esta Comisión supervisa la implementación de los tratados pertinentes que el Perú ha ratificado, como las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (aprobadas en marzo de 2008 por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que el Perú ratificó para su implementación en 2010). Promueve el acceso a la justicia de los grupos vulnerables a través de la implementación del Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2016-2021) (aprobado mediante la Resolución Administrativa N° 090-2016-CE-PJ) (Poder Judicial del Perú, 2022^[13]) y del proyecto de Plan Nacional 2022-2030, que todavía no se ha aprobado.

La Comisión está integrada por su presidente, dos jueces de la Corte Suprema y dos jueces especializados.

Desde 2017, la Comisión ha implementado una serie de servicios y capacitaciones para aumentar y mejorar el acceso a la justicia de las personas vulnerables. Algunas de estas iniciativas son: creación de protocolos, lineamientos y actividades de fomento de la capacidad para el personal judicial en la atención de casos con poblaciones vulnerables (incluidos niños y personas con discapacidad, entre otros); fortalecimiento de capacidades para jueces y personal judicial en materia de servicios móviles de justicia (*justicia itinerante*), que se desplazan a lugares remotos donde existen poblaciones vulnerables para brindar servicios de justicia; ferias y campañas de justicia jurídica (*Llapanchikpaq Justicia*), que llevan los servicios de justicia de diferentes instituciones de justicia a zonas remotas para brindar a la población información relacionada con sus derechos fundamentales; un *sistema de alerta judicial* que identifica a personas en condiciones de vulnerabilidad para poder seguir más de cerca su proceso jurídico (especialmente para personas de edad); creación de la acreditación de *orientadoras judiciales*, líderes dentro de sus comunidades que han sido capacitadas para orientar a las personas en temas relacionados con la violencia de género y en la familia.

c) Comisión de Justicia Intercultural

Como parte de los esfuerzos del poder judicial por promover los derechos de las comunidades indígenas, nativas y campesinas y las *rondas campesinas* y sus valores culturales, prácticas y formas de convivencia, la Comisión -de Justicia Intercultural se creó para implementar una hoja de ruta concreta encaminada a mejorar la justicia intercultural en el Perú (Resolución Administrativa 499-2012-P-PJ, de 2012). El principal objetivo de la hoja de ruta era promover la comunicación y coordinación entre los diferentes sistemas -de justicia (incluida la creación de la ONAJUP, como se vio anteriormente) y desarrollar actividades interculturales de capacitación, investigación y fomento de la capacidad sobre los diferentes sistemas de justicia intercultural disponibles en el país.

A fin de aumentar la coordinación entre la justicia formal e intercultural, la Comisión ha implementado varias actividades de capacitación y fomento de la capacidad dirigidas a jueces y otros funcionarios públicos de justicia sobre los protocolos y reglamentos existentes con el objeto de promover su reconocimiento y aceptación para una coordinación efectiva y un acceso a la justicia para toda la población. Se ha adoptado el mismo enfoque con los jueces de paz, las rondas campesinas y otros líderes sociales a fin de capacitarlos en derechos humanos y en el sistema de justicia formal. Otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG), también han impartido capacitación a las rondas campesinas y otros líderes sociales en materia de justicia formal y derechos fundamentales.

d) Comisión Nacional de Gestión Ambiental

La Constitución del Perú incluye una disposición general sobre el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado (art. 2[22]). El derecho a la justicia ambiental está consagrado en la Ley General del Ambiente (Ley 28611, de 15 de octubre de 2005), que reconoce el principio de responsabilidad ambiental (art. 9) y el principio de gobernanza ambiental (art. 11).

Los mecanismos judiciales existentes para la justicia ambiental se proporcionan a través de las leyes procesales vigentes. La justicia ambiental se aplica a través de mecanismos judiciales ordinarios (procedimientos contenciosos administrativos, penales y civiles) y mecanismos judiciales constitucionales (*habeas data*, *mandamiento judicial*, acción de inconstitucionalidad o acción popular), y a través de procedimientos alternativos de solución de controversias y de *amparo* (véase el capítulo 4 para consultar una descripción más pormenorizada de estos mecanismos). Además, existen fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA), un juzgado especializado en materia ambiental en la ciudad de Puerto Maldonado y juzgados con competencia ambiental en otros diez distritos judiciales.

Como parte de las iniciativas de reforma de la justicia y modernización del poder judicial, la Sala Plena creó la Comisión Nacional de Gestión Ambiental en 2016. Desde entonces, en 2018, se crearon el primer juzgado ambiental especializado en Puerto Maldonado y otros diez juzgados penales con competencias ambientales en todo el país. Se crearon comités de ecoeficiencia en las cortes superiores y lineamientos sobre medidas de ecoeficiencia en el poder judicial, además de actividades de fomento de la capacidad para jueces y personal de justicia en delitos relacionados con el medio ambiente.

3.3.2. La Academia de la Magistratura

La Academia de la Magistratura (AMAG), responsable de la educación y formación de jueces y fiscales en todos los niveles, goza de autonomía administrativa, académica y económica respecto del poder judicial (Constitución, art. 151; Ley 26335, art.1). La AMAG es responsable de desarrollar un sistema integrado y continuo de fomento de la capacidad de los jueces (certificación y acreditación incluidas) y fiscales del Ministerio Público (Constitución, art. 151). La capacitación y el fomento de la capacidad de los jueces se aborda en el capítulo 4.

La AMAG coopera con la Junta Nacional de Justicia (JNJ) (que se describirá en detalle en el apartado siguiente) en el proceso de valoración o evaluación del desempeño de los jueces y fiscales que realiza cada tres años y medio, en función del cual la JNJ podrá solicitar al juez o al fiscal la participación en un programa de formación de la AMAG. Para ello, la AMAG y la JNJ diseñan y coordinan los procesos de evaluación para llevar a cabo estas actividades de fomento de la capacidad (Reglamento del Procedimiento de Evaluación Parcial de Desempeño de Jueces y Juezas del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, aprobado mediante la Resolución N° 515-2022-JNJ).

Varias instituciones adicionales también brindan capacitación y educación continua a su personal en materia de género, violencia contra las mujeres y justicia indígena y multicultural, entre otros aspectos, incluidos el poder judicial a través de sus comisiones especializadas, en el caso de los jueces, y el Ministerio Público, en el caso de los fiscales. La AMAG es la institución encargada de la capacitación y el perfeccionamiento de los jueces y fiscales (Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, art. 2). Esta fragmentación en el fomento de la capacidad y la superposición de mandatos crean varios niveles de capacidades de los profesionales del derecho, ya que los programas de capacitación dependen de la disponibilidad de recursos en estas instituciones, de la especialización de la institución y de la prioridad otorgada a la capacitación y el perfeccionamiento. Esta situación no favorece el fomento de un sistema institucionalizado, integrado, coordinado, profesionalizado y sostenible de educación continua para los jueces, fiscales y otros miembros del personal involucrado en la administración de justicia.

3.4. Instituciones constitucionalmente autónomas dentro del sistema de justicia del Perú

3.4.1. El Tribunal Constitucional

Aparte del poder judicial y situado fuera de su estructura, el Tribunal Constitucional, un órgano autónomo e independiente, ejerce funciones jurisdiccionales sobre el sistema de justicia supervisando el cumplimiento de la Constitución (art. 201). El Tribunal Constitucional está formado por siete miembros (no necesariamente jueces profesionales) que son elegidos por el Congreso por períodos de cinco años (sin reelección inmediata). La protección de los derechos constitucionales se puede invocar ante los tribunales del poder judicial y el Tribunal Constitucional. El Perú ha adoptado una combinación de enfoques concentrados y dispersos para el control constitucional, ya que esta función la comparten el Tribunal Constitucional y el poder judicial (Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Modelos de evaluación de la constitucionalidad: parlamentario, continental y difuso

Tres modelos de evaluación de la constitucionalidad enmarcan los debates en torno al control constitucional:

- **Modelo de soberanía parlamentaria:** Según este modelo, el control judicial de la constitucionalidad está prohibido (artículo 120 de la Constitución de los Países Bajos) o limitado (el Canadá, Finlandia, Nueva Zelandia, el Reino Unido y Suiza). En algunos países, el poder legislativo se encuentra en condiciones iguales o superiores a las de los tribunales en lo que respecta al control de la constitucionalidad, como en el “nuevo modelo de constitucionalismo del Commonwealth”: El Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido. El razonamiento es que, si bien los tribunales desempeñan una función importante en la protección de los derechos fundamentales, no deben ser las únicas instituciones capaces de interpretar esos derechos. De esta manera, la articulación y aplicación de las normas constitucionales, así como la responsabilidad de implementar los valores constitucionales, recaen en la soberanía parlamentaria. Mientras que los tribunales interpretan y hacen cumplir la constitución, la legislatura decide y determina cuáles serán las leyes.
- **Modelo europeo continental concentrado y abstracto (o kelseniano-austríaco):** El sistema kelseniano centralizado se basa en dos pilares: 1) concentra el poder del control constitucional en un órgano judicial, por lo general un tribunal constitucional; 2) sitúa a ese tribunal fuera de la estructura del poder judicial. Debido a la jerarquía de las leyes, el control judicial constitucional se considera incompatible con el trabajo de un tribunal ordinario. El *control abstracto*, tal como se emplea en Francia, consiste en que las instituciones políticas solicitan al tribunal que proporcione una interpretación del texto de la constitución a partir de una controversia real y concreta. El *control concreto*, como en Alemania y España, pide al tribunal que se ocupe de un caso concreto en el que se plantea una cuestión constitucional. Sin embargo, existen distintos enfoques mediante los cuales se ha desdibujado la separación entre el tribunal constitucional y el poder judicial, ya que el primero puede interferir en las decisiones judiciales y participar en la resolución de determinados casos, lo que genera conflictos de competencia entre ambos órganos (como *el amparo* en España o la *tutela* en Colombia).
- **Modelo de control judicial difuso o disperso:** También se conoce como modelo americano, ya que tuvo su origen en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (Madbury v. Madison). Según este modelo, cualquier juez o tribunal puede encargarse del control constitucional judicial y mediante los procedimientos judiciales ordinarios por los que el tribunal supremo o superior proporciona uniformidad de jurisdicción a través del sistema de apelaciones. Cada juez puede aplicar la constitución a su manera, y la ley cuestionada no se aplicará en el caso ni en los posteriores, pero no se expulsa del ordenamiento jurídico. El Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Estonia, Irlanda, Noruega, Suecia y muchos países latinoamericanos han adoptado este sistema. Otros, como Colombia, México y el Perú, poseen un sistema mixto de control constitucional concreto y difuso.

Fuente: (OECD, 2022^[14]), *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, <https://doi.org/10.1787/ccb3ca1b-en>.

El Tribunal Constitucional es responsable de conocer de las causas en última instancia y dictar sentencia al respecto (los asuntos constitucionales se conocen primero en los tribunales ordinarios), por ejemplo, la denegación de peticiones de causas relacionadas con acciones civiles contra el Estado; la protección de la libertad de una persona frente a una detención ilegal; la privacidad y los datos personales y el derecho

de acceso a información de importancia pública; las causas de violaciones de derechos individuales que estén fuera del alcance de los dos procedimientos anteriores; o las causas de autoridades o funcionarios públicos que cuestionen su obediencia a una norma jurídica o un acto administrativo.

Corresponde al Tribunal Constitucional resolver judicialmente, en primera instancia y sin recurso, las acciones de *inconstitucionalidad* relativas a leyes y reglamentos que puedan contravenir la Constitución, y conocer de los conflictos de competencia relativos a una institución pública que se pueda haber excedido en las atribuciones que le asigna la Constitución, de conformidad con la ley (Constitución, art. 202). Como se mencionó anteriormente, el proceso de control constitucional en el Perú establece que el Tribunal Constitucional tiene la última palabra en materia constitucional y que los jueces deben interpretar y aplicar la ley de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (art. VI del título preliminar del Código Procesal Constitucional).

En algunos casos, los jueces de instancias inferiores han dejado a un lado las interpretaciones judiciales realizadas por el Tribunal Constitucional (Landa Arroyo, 2006). Esto ha llevado a que el Tribunal Constitucional dicte sentencias definitivas que anulan las decisiones de esos tribunales inferiores y, en el proceso, establece como definitivas y vinculantes sus propias decisiones para todos los demás órganos del Estado, incluidos los tribunales ordinarios. Por consiguiente, en efecto, los tribunales inferiores no pueden contradecir las decisiones y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esto ha generado fricciones considerables con los tribunales inferiores, ya que algunos consideran que el Tribunal Constitucional ha sido duro y ha actuado de una manera desproporcionada que podría obstaculizar la independencia de los jueces de los tribunales inferiores (Espinosa-Saldaña Barrera, 2007^[15]; Malpartida Castillo, 2011^[16]).

Si bien la unidad constitucional es necesaria, han faltado mecanismos de coordinación para debatir y lograr un consenso básico sobre estos temas y la voluntad de ambas instituciones de trabajar juntas. El CRSJ podría ser un mecanismo que acerque a ambas instituciones. Sin embargo, en julio de 2019, el Tribunal Constitucional decidió no participar en él, al declarar que era “autónomo, independiente y responsable del control de la Constitución” (Tribunal Constitucional, 2019^[17]).

3.4.2. La Junta Nacional de Justicia

La JNJ (también llamada *Junta*) es una institución autónoma que supervisa la gestión de los recursos humanos del poder judicial y del Ministerio Público, y es responsable de la selección, el nombramiento, la evaluación o la valoración del desempeño y las acciones disciplinarias de los jueces y fiscales (Constitución, art. 154; Ley 30916, art. 1).

La *Junta* fue establecida por la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia para reemplazar al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en respuesta al caso de corrupción del Callao dentro del sistema judicial peruano. Más específicamente, el expresidente Martín Vizcarra (2018-20) creó una comisión con el mandato central de crear una reforma integral del sistema de justicia, que incluyó la reforma del CNM como una de sus primeras medidas (véase el capítulo 2). La *Junta* cuenta con siete miembros; estos son seleccionados por una Comisión Especial compuesta por el defensor del pueblo, el presidente del poder judicial, el Ministerio Público, el presidente del Tribunal Constitucional, el contralor general, un decano de una universidad pública y un decano de una universidad privada, a través de un concurso público abierto por un mandato único no renovable de cinco años. Los criterios de selección se describen en la Constitución (arts. 155 y 156) y la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (Ley 30916, de febrero de 2019) e incluyen el mérito profesional y una evaluación de la competencia y los conocimientos profesionales, según la valoración ad hoc de la Comisión Especial de selección. El Congreso puede destituir a los miembros por faltas graves antes del vencimiento del mandato (Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, art. 6).

La Junta es responsable de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales de todos los niveles, excepto los jueces de paz, quienes se escogen por elección popular, previo concurso público y evaluación personal (Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, arts. 28 a 34 y 51[b]). Ratifica si los jueces y fiscales pueden continuar en sus cargos cada siete años y ejecuta su evaluación parcial de desempeño o valoración de desempeño en conjunto con la AMAG cada tres años y medio. Aquellos que no sean ratificados no podrán reingresar al poder judicial ni al Ministerio Público (Ley Orgánica de la JNJ, arts. 35 a 40). También corresponde a la JNJ aplicar sanciones a los jueces y fiscales, lo que engloba la destitución, la amonestación o la suspensión (Ley Orgánica de la JNJ, arts. 2 y 42) (véase el capítulo 4).

Desde enero de 2020, cuando inició sus operaciones, la *Junta* ha implementado varias medidas e iniciativas, entre ellas la reestructuración de la institución; la modificación de su reglamento en cuanto a sus funciones, procedimientos y competencia; la revisión de los nombramientos, las ratificaciones, las evaluaciones y los procedimientos disciplinarios ejecutados por el antiguo CNM; y el nombramiento de jueces y fiscales titulares, para reducir el número de jueces provisionales.

Las funciones de la *Junta* requieren que se comunique constantemente con otras instituciones de justicia, como el poder judicial, el Ministerio Público y la AMAG, a fin de contribuir a la promoción de unos servicios de justicia efectivos.

3.4.3. El Ministerio Público o Fiscalía

El Ministerio Público, también llamado oficialmente Fiscalía del Perú, es un órgano constitucional autónomo. Desempeña un papel representativo e independiente en la defensa de quienes han visto afectados sus derechos dentro del ordenamiento jurídico nacional.

El Ministerio Público está dirigido por el fiscal de la nación, quien es elegido por la Junta de Fiscales Supremos por un período de tres años y puede ser reelegido por otros dos (Constitución, art. 158). La Fiscalía o el Ministerio *Público* está encabezado por el fiscal *de la nación* (*), que es la principal institución encargada de investigar y enjuiciar los delitos y proteger los intereses de la sociedad (Constitución, art. 159). Como estructura jerárquica del poder judicial, este órgano está integrado por el Ministerio Público, los fiscales supremos, los fiscales superiores, los fiscales provinciales, los fiscales adjuntos y las Juntas de Fiscales (Ley Orgánica del Ministerio Público, art. 36; Ley de la Carrera Fiscal, art. 3).*

El Ministerio Público cuenta con fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, asuntos ambientales, delitos de corrupción, delincuencia organizada, lavado de activos, tráfico ilícito de drogas, trata de personas, delitos fiscales o tributarios e infracciones aduaneras.

Como se ve en el capítulo 2, el nuevo Código Procesal Penal (vigente desde julio de 2006 e implementado a nivel nacional en 2021) fortalece la función del Ministerio Público y sus fiscales en los procesos penales. Encarga a esta institución directamente el ejercicio de la acción penal, ya que ahora es el fiscal al que se le ha asignado el mandato de realizar las investigaciones penales (art. 60). Así, el fiscal conduce la investigación preparatoria, decide la estrategia de la investigación e interviene en todas las etapas del proceso (art. 61). Para realizar la investigación, el Ministerio Público podrá requerir la intervención y apoyo de la Policía (art. 330); formaliza y regula los mecanismos de coordinación con la Policía como institución (art. 69).

El Ministerio Público es una de las instituciones de justicia que participa en más espacios de coordinación interinstitucional, lo que promueve el trabajo conjunto y la coordinación con otras instituciones de justicia en temas que requieren su participación y sus acuerdos (por ejemplo, la violencia contra las mujeres, la implementación del nuevo Código Procesal Penal y su coordinación con la Policía en las causas penales). Además, también se -ha implementado la coordinación bilateral con otras instituciones, como la Policía, en materia de investigación de causas y delitos especializados, mediante el fomento de la comunicación constante y mutua, el trabajo conjunto, los protocolos de delimitación de responsabilidades, la articulación y coordinación, y la mejor evaluación de estas cuestiones. En estos espacios de coordinación, participan

con poder de decisión autoridades del Ministerio Público y de la Policía, y lideran equipos especializados que se centran en determinados delitos (véase el apartado sobre la Policía Nacional).

Esto queda especialmente patente en la coordinación y el planeamiento entre el Ministerio Público y el poder judicial en la prestación de servicios de justicia, donde, por ejemplo, se crearon más fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres, lo que dio lugar a más causas de las que los tribunales podían manejar (y sin el correspondiente aumento del número de tribunales necesarios para conocer de ellas). Esto afectó a la capacidad de resolución de las necesidades jurídicas de manera eficaz y oportuna. Existe el mismo problema entre el Ministerio Público y el poder judicial, ya que se crearon más fiscalías especializadas en temas ambientales que tribunales existentes para conocer de las causas, lo que generó una carga de casos que los tribunales actuales no pueden manejar. La falta de participación del poder judicial en los mecanismos de coordinación mencionados antes puede explicar parte del problema.

3.4.4. Defensoría del Pueblo

La *Defensoría del Pueblo* es responsable de defender los derechos constitucionales fundamentales de las personas. Supervisa la administración estatal y el cumplimiento de sus deberes, y supervisa la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía (Constitución, art. 162). Es un organismo autónomo encabezado por el defensor del pueblo, a quien el Congreso elige por un período de cinco años (Constitución, art. 161). Su eficiencia depende del prestigio y de la buena imagen de la Defensoría del Pueblo y de su labor de promoción, ya que sus decisiones y recomendaciones no son vinculantes y no puede sancionar a las instituciones por incumplimientos.

La Defensoría del Pueblo tiene facultades para intervenir en los procesos constitucionales; prepara informes sobre temas de su esfera de competencia, incluido un informe anual al Congreso; investiga actos y resoluciones de la administración pública; presenta proyectos de ley ante el Congreso; promueve la firma y la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, así como la adhesión a estos; e inicia procedimientos administrativos en representación de una persona o un grupo de personas para la defensa de derechos constitucionales y fundamentales, o participa en procedimientos de esta clase (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, art. 9) (véanse los capítulos 3 y 4).

Esta institución organiza su trabajo en torno a áreas estratégicas y temáticas: la gestión pública; los derechos humanos y las personas con discapacidad; el medio ambiente, los servicios públicos y las poblaciones indígenas; los asuntos constitucionales; los derechos de las mujeres; la infancia y la adolescencia; la lucha contra la corrupción, la transparencia y la eficiencia del Estado; y la prevención de los conflictos sociales y la gobernabilidad.

Entre sus funciones se incluye la comunicación constante con las instituciones públicas, también para la formulación de recomendaciones y su seguimiento e implementación. Asimismo, la Defensoría del Pueblo se coordina con otras instituciones de justicia, como el poder judicial y el Ministerio Público, y apoya la prestación de servicios móviles a través de ferias y campañas conjuntas.

Cuenta con 40 oficinas a nivel nacional y en todas las regiones y departamentos del país. Visita comunidades y poblaciones en lugares remotos a través de campañas móviles, recopilando quejas de la población sobre cuestiones de administración y servicios públicos, asesorándolas sobre sus problemas o inquietudes, y fomentando la capacidad en materia de derechos fundamentales de las personas. Es importante señalar que la falta de recursos financieros limita su trabajo en las regiones y su capacidad para llegar a las poblaciones locales de estas.

Esta institución pública también interviene en los conflictos sociales nacionales como mediadora, al participar en espacios de diálogo y brindar alertas tempranas y recomendaciones a las autoridades gubernamentales. Esto sumado a su labor de promoción de la protección y el fomento de los derechos de las personas les ha permitido tener buenas relaciones con diversos grupos de poblaciones vulnerables y ha fortalecido su poder de persuasión con respecto al Gobierno (véase el capítulo 6).

3.5. El poder ejecutivo y el sistema de justicia del Perú

3.5.1. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Como parte del poder ejecutivo, la función del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) es, entre otras cosas, promover y difundir los derechos humanos y el acceso a la justicia, con énfasis en las poblaciones en condición de vulnerabilidad; formular políticas y propuestas de legislación en asuntos de su competencia; brindar la defensa jurídica del Estado; y fiscalizar la política penitenciaria (Ley de Organización y Funciones del MINJUSDH, arts. 4 y 5).

Está encabezado por un ministro, que cuenta con el apoyo de un Viceministerio de Justicia (art. 11) y un Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia (arts. 7 y 12). Este último es responsable del acceso de las personas a la justicia, que se promueve a través de los servicios de defensa pública y los mecanismos alternativos de solución de controversias (véase el Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Servicios públicos de defensa y mecanismos alternativos de solución de controversias

El **servicio de defensa pública** lo brindan 2.057 defensores públicos en todo el Perú y garantiza los servicios siguientes: defensa penal pública (asesoría y patrocinio); defensa de las víctimas (asesoría y patrocinio); y asistencia jurídica (asesoría y patrocinio en materia de derecho civil y de familia, laboral y administrativo) (Ley del Servicio de la Defensa Pública, art. 6). También proporciona otros servicios multidisciplinarios, como peritos, trabajadores sociales y servicios de salud. Este servicio se brinda en las 34 Direcciones Distritales de Defensa Pública, situadas en cada uno de los distritos judiciales, y en otras 390 oficinas a nivel nacional, incluidos los 40 Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) y 6 Mega ALEGRA. Sin embargo, como señaló el MINJUSDH y otras instituciones públicas, el número de defensores públicos es insuficiente teniendo en cuenta la cantidad de causas que recibe la defensa pública [véase también (Defensoría del Pueblo, 2022^[18])]. Los ALEGRA ofrecen defensa pública a las víctimas, asistencia jurídica y servicios de conciliación extrajudicial, y son 46 a nivel nacional. Los Mega ALEGRA ofrecen los mismos servicios que los ALEGRA, además de servicios multidisciplinarios; existen cinco situados en diferentes distritos judiciales (Lima, Lima Este, Callao, Arequipa y Ayacucho). El Fono Alegra 1884 es una línea de asistencia jurídica gratuita para personas pobres y vulnerables. Su asistencia está relacionada principalmente con cuestiones familiares (manutención de hijos, pensión alimenticia, custodia, régimen de visitas, reconocimiento de paternidad y sucesión intestada, entre otros) y violencia doméstica.

A través de los servicios públicos de defensa penal, brinda asesoría y asistencia jurídicas de manera gratuita a personas que hayan sido investigadas, denunciadas, detenidas, acusadas o sentenciadas en procesos penales, así como a adolescentes en conflicto con la ley, a través de patrocinios, consultas e investigaciones gratuitas. Los servicios de defensa penal pública y defensa de las víctimas también se brindan en las *Unidades de Flagrancia*, que se crean para brindar servicios rápidos y coordinados por parte de la Policía (detención, custodia e investigaciones), el Ministerio Público (dirige la investigación, la acusación y la medicina forense), el MINJUSDH (defensa pública) y el poder judicial (la audiencia, el juzgamiento y la decisión) en causas de *flagrante delito* (Decreto Legislativo 1194). Hay seis Unidades de Flagrancia en funcionamiento, cuatro de las cuales están en Lima.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias hacen referencia a las diversas formas en que las personas pueden resolver las disputas sin ir a juicio e implican a un tercero imparcial que ayuda a las partes a llegar a una resolución satisfactoria para ambas partes. Se utilizan varios métodos alternativos de solución de controversias, **como la conciliación, la mediación y el arbitraje**. El proceso alternativo de solución de controversias se analiza en el capítulo 5. Si bien la Constitución del

Perú reconoce el arbitraje como un mecanismo de acceso a la justicia, las constituciones de otros países latinoamericanos, incluido México, reconocen también otros mecanismos alternativos de solución de controversias, como la conciliación y la mediación, lo que defiende una noción más amplia de acceso a la justicia y la promoción de estos mecanismos (Nylund, 2014^[19]). El MINJUSDH, dependiente de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, es responsable de implementar esos mecanismos, los cuales son gratuitos para los sectores vulnerables de la población, al igual que el servicio de defensa pública. Los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter público incluyen la conciliación, el arbitraje y el arbitraje y la mediación populares:

- La **conciliación extrajudicial** la lleva a cabo un conciliador. En algunas causas civiles, es obligatorio iniciar un procedimiento judicial (Ley de Conciliación, arts. 6 y 9), pero las controversias relativas a la comisión de delitos o faltas no pueden ser objeto de conciliaciones. La Dirección autoriza y supervisa la impartición de cursos de educación y capacitación para conciliadores. Una decisión de conciliación, que refleja la voluntad de las partes, no constituye un acto jurisdiccional (Ley de Conciliación, art. 4), pero es ejecutable mediante el procedimiento de ejecución correspondiente (Código Procesal Civil, art. 688). El MINJUSDH realiza conciliaciones *conjuntas virtuales*. La Dirección General de Defensa Pública del MINJUSDH administra alrededor de 2.821 centros de conciliación privados, 93 centros de conciliación gratuitos (incluidos los 40 ALEGRA y 6 Mega ALEGRA) y 95 conciliadores extrajudiciales a nivel nacional. Los servicios de conciliación pueden ser virtuales o presenciales. Los casos más habituales están relacionados con cuestiones familiares, sobre todo con pensiones alimenticias. Los jueces de paz no letrados y letrados también pueden actuar como conciliadores (Ley de Conciliación, arts. 33 y 34).
- La **mediación** se está desarrollando como una alternativa al enjuiciamiento, sobre todo en el caso de la delincuencia juvenil. Desde 2018, el MINJUSDH ha proporcionado un mecanismo de desvío del enjuiciamiento basado en el principio de la oportunidad y llegando a un acuerdo de reparación con la víctima del delito.
- A través del **arbitraje**, las partes deciden solucionar sus conflictos de forma voluntaria, sometiéndose a la decisión de un árbitro o tribunal experto en la materia de la controversia. Los laudos arbitrales son definitivos (Decreto Legislativo que norma el arbitraje, arts. 62 a 65) y, al igual que en el caso de la conciliación, las decisiones son vinculantes y ejecutables mediante un procedimiento de ejecución (Código Procesal Civil, art. 688). La Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del MINJUSDH ejerce funciones arbitrales a través del centro de arbitraje popular *Arbitra Perú* (Decreto Supremo 016-2008-JUS), ubicado en Lima, el cual cuenta con 179 árbitros, quienes solo realizan audiencias virtuales. La Dirección supervisa el Registro Nacional de Árbitros y Centros de Arbitraje (RENACE) (véanse los capítulos 5 y 6).

Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2022^[18]; Nylund, 2014^[19]).

La Procuraduría General del Estado, adscrita al MINJUSDH y existente desde 2020, es responsable de “la defensa de los intereses del Estado” (Constitución, art. 47). Para ello, entre otras cosas, promueve y garantiza la defensa y representación judicial del Estado; aboga por la solución de conflictos; y colabora con los mecanismos de cooperación para localizar y recuperar bienes, instrumentos y ganancias que se generan a través de actividades ilícitas (Decreto Legislativo 1326, art. 12). El presidente nombra al procurador del Estado y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos es quien lo propone. También existen procuradurías públicas en los planos nacional, regional y municipal, que son los órganos de defensa judicial de las instituciones públicas (art. 25). A las procuradurías especializadas se les asignan casos de delitos especiales, como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de dinero, delitos contra el orden público, corrupción o delitos ambientales, asuntos en materia constitucional u otras materias que se creen.

Las procuradurías ad hoc se crean para casos específicos y son de carácter temporal (art. 25). La procuraduría ad hoc para el caso Lava Jato ha comenzado a enjuiciar a muchos políticos y funcionarios peruanos de los más altos niveles involucrados en casos relacionados con la constructora brasileña Odebrecht, muchos de los cuales están relacionados con sobornos en el extranjero. Ha investigado y acusado de corrupción a varios altos funcionarios públicos, incluidos cinco expresidentes, causas que aún están en curso. También ha impulsado acuerdos efectivos de colaboración y reparación de los casos que ha llevado (OECD, 2021^[20]).

Cabe destacar que otras instituciones brindan servicios de defensa pública y solución alternativa de controversias o mediación. Los abogados de la Procuraduría General del Estado, parte del MINJUSDH, también brindan defensa pública y representación del Estado (Constitución, art. 47) y del ejecutivo en los tribunales. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) brinda servicios de asesoramiento jurídico y defensa judicial a víctimas de violencia contra las mujeres en los Centros Emergencia Mujer (CEM). El Ministerio Público, a través de la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVIT) y sus unidades distritales, brinda asistencia multidisciplinaria a víctimas y testigos, también de violencia contra las mujeres, así como parte de la implementación del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Existe el arbitraje privado, el cual no depende del MINJUSDH, y su financiación corre a cargo de sus usuarios.

En general, la coordinación entre las instituciones que prestan servicios de conciliación en materia de defensa pública y solución alternativa de controversias o mediación parece limitada. No existen sistemas de coordinación para los mecanismos alternativos de solución de controversias, ni siquiera entre el poder judicial y el MINJUSDH; esto resulta problemático, dado que el poder judicial termina haciendo cumplir las decisiones de la conciliación o permitiendo el inicio de un procedimiento judicial cuando la conciliación no prospera. También parece existir una escasa capacidad de coordinación entre el MINJUSDH y otras instituciones del ejecutivo y del sistema de justicia que ofrecen servicios de defensa pública. Esto plantea importantes problemas relacionados con la eficiencia con la que se gastan los recursos humanos y financieros de carácter público en los servicios de defensa pública, así como con el nivel y la calidad de los servicios de esa clase que se prestan a las personas que más los necesitan (esto se ilustra con mayor claridad en el apartado siguiente, relativo a los servicios brindados a mujeres maltratadas o mujeres víctimas de violencia). Por último, la pequeña cantidad de defensores públicos no garantiza el acceso efectivo a la justicia de las poblaciones vulnerables.

3.5.2. La Policía Nacional

La Policía Nacional del Perú (PNP), que depende del Ministerio del Interior, se considera parte del sistema de justicia dadas sus funciones de investigación penal:

- La PNP es la institución que más quejas ciudadanas recibe a través de las comisarías.
- La PNP garantiza el orden interno, el orden público y la seguridad pública; vela por el cumplimiento de la ley y la protección del patrimonio público y privado; previene e investiga crímenes y delitos; y lucha contra el crimen y la delincuencia organizada (Ley de la PNP, art. 3).
- Cuenta con direcciones especializadas en delitos específicos, por ejemplo, delitos ambientales, tráfico de drogas, terrorismo, lavado de dinero, trata de personas y de migrantes, corrupción, delitos tributarios o fiscales, orden y seguridad, seguridad del Estado, seguridad de las personas, tránsito y transporte, y turismo, entre otros.
- La función de la Policía en la investigación de un delito se rige por el Código Procesal Penal. La Policía está obligada a ayudar al Ministerio Público en la realización de investigaciones preparatorias. La Policía, incluso por propia iniciativa, tendrá conocimiento de los delitos, informará al Ministerio Público, realizará diligencias urgentes para evitar consecuencias, identificará a los autores y obtendrá las pruebas (Código Procesal Penal, sección IV, capítulo II, título I).

Debido a la función de la Policía en la investigación de delitos, la protección de las personas contra actos ilegales y su papel como primeros intervinientes en la escena del crimen, esta institución debe coordinarse con las demás instituciones públicas que también desempeñan una tarea complementaria en estos temas, que a menudo engloban múltiples jurisdicciones y diversos actores. Se han definido espacios de coordinación entre la Policía y otras instituciones públicas, como el poder judicial, el Ministerio Público, el MINJUSDH y el MIMP, en temas relacionados con la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (véase más abajo la información sobre el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar o SNEJ) y la implementación del nuevo Código Procesal Penal, incluida la investigación de los casos.

Con relación a este último aspecto, la coordinación entre ambas instituciones es importante para la investigación efectiva de los delitos y el acceso a la justicia, así como la coherencia entre los mandatos institucionales y las disposiciones de ambas entidades para abordar con eficacia los desafíos de investigar diferentes delitos. En este sentido, cabe destacar que el Ministerio Público y la Policía cuentan con oficinas especializadas en los mismos delitos, salvo la violencia contra las mujeres, lo que brinda una mejor capacidad para que ambas instituciones colaboren en la coordinación, el planeamiento y el trabajo de la investigación de delitos. Dado que el Gobierno considera la violencia contra las mujeres un problema prioritario, una oficina o dirección especializada centrada en este tema podría promover una coordinación y un acceso a la justicia efectivos en los casos de violencia de género. Ha habido una coordinación en materia de fomento de la capacidad, capacitación y desarrollo conjunto de protocolos sobre análisis de casos por parte del MIMP y la Policía.

Un desafío importante al que se enfrenta la Policía, que afecta al desempeño eficaz de su deber, es su relación con la ciudadanía y las comunidades. Esto se debe en gran parte a la percepción de corrupción y desconfianza, sobre todo en las zonas rurales e indígenas. De hecho, se dice que el 76 % de la población desconfía de la Policía (INEI, 2022^[21]). La falta de confianza puede repercutir en la efectividad de las políticas públicas para promover el acceso a la justicia y la seguridad de las personas. La PNP destacó la barrera del idioma como uno de los principales desafíos que afrontan a la hora de consultar con la población y realizar adecuadamente su trabajo, ya que la mayoría de los agentes no hablan los idiomas nativos, lo que no solo constituye un obstáculo para el acceso de las personas a la justicia, sino que dificulta la creación de relaciones de confianza con las comunidades a las que prestan servicios.

3.5.3. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Programa AURORA

El MIMP se considera parte del sistema de justicia como proveedor de servicios de justicia a través de su Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (AURORA) (Decreto Supremo 018-2019-MIMP). A través de este Programa, brinda servicios de justicia y otros servicios especializados a mujeres y otros integrantes del grupo familiar víctimas de violencia (véase el Recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. Servicios que brinda el Programa AURORA

El Programa AURORA brinda los siguientes servicios:

- **Centros Emergencia Mujer (CEM):** Los CEM son servicios públicos especializados de carácter gratuito que brindan atención integral y multidisciplinaria a las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a saber, mujeres, niños y adolescentes, personas de edad y personas con discapacidad (según la Ley 30364). Los servicios prestados son asistencia jurídica; defensa pública jurídica, en coordinación con el MINJUSDH; atención psicológica, en coordinación con los centros de salud y el Ministerio de Salud; y asistencia social. Existen 431 CEM a nivel nacional, de los cuales 245 se encuentran en los gobiernos

regionales o municipales, que, a través de acuerdos, brindan el espacio físico para su implementación; 184, en comisarías; y 1, en un centro de salud.

- **Línea 100:** Se trata de un servicio telefónico gratuito disponible las 24 horas que brinda a las víctimas de violencia asesoramiento, orientación, derivación a otros servicios y apoyo emocional en español, quechua y aimara (lenguas nativas).
- **Chat 100:** Servicio de Internet disponible las 24 horas a través del cual personas profesionales brindan información sobre violencia contra las mujeres y orientación a mujeres y familiares e integrantes del grupo familiar, así como asistencia psicológica para ayudar a detectar señales de alerta y patrones de violencia.
- **Centro de Atención Institucional (CAI):** Su función consiste en reeducar a hombres que cometieron actos de violencia contra mujeres con el apoyo de un equipo multidisciplinario de psicólogos, profesionales de la reeducación y trabajadores sociales. El poder judicial también podría derivar a estos Centros a hombres que hayan sido condenados o estén cumpliendo penas.
- **Servicio de Atención Urgente (SAU):** Brinda atención urgente a las víctimas dondequiera que se encuentren o en el lugar de los hechos, sobre todo en casos de riesgo moderado y grave para la víctima. Incluye servicios relacionados con el acceso a la justicia, la protección y la recuperación, brindados en articulación con otras áreas del MIMP y otras instituciones.
- **Estrategia Rural:** Sesenta y tres equipos, entre servicios móviles y fijos, que brindan servicios de prevención, atención y protección en las zonas rurales y remotas y las comunidades indígenas de todos los departamentos del Perú, menos Lima. Esta Estrategia también capacita a las autoridades y líderes locales y las organizaciones comunitarias en materia de empoderamiento de las mujeres y mecanismos de prevención de la violencia, vías de acceso a la justicia y formas de responder a los casos de violencia, al tiempo que fortalece su capacidad al respecto.
- **Hogares de Refugio Temporal (HRT):** Brindan protección, refugio, alimentación y atención multidisciplinaria a víctimas de violencia.

La mayoría de los servicios, como la Línea 100, el Chat 100, el Servicio de Atención Urgente y la Estrategia Rural, derivan a las víctimas al CEM.

Nota: Estrictamente, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no se considera parte del sistema de justicia; sin embargo, a través de los servicios del Programa AURORA, brinda servicios de justicia, por ejemplo, defensa jurídica a víctimas de violencia.

Fuente: (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021^[22]).

El MIMP supervisa la formulación, el planeamiento, la dirección, la coordinación, la ejecución, la supervisión y la evaluación de políticas públicas en materia de mujeres y de promoción y protección de las poblaciones vulnerables (Ley de Organización y Funciones del MIMP, Decreto Legislativo 1098). De acuerdo con la Ley 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, de noviembre de 2015), también es el organismo principal en la aplicación de dicha legislación, lo que engloba la prevención, protección y atención con relación a los casos de violencia, y la coordinación con las demás instituciones para su implementación (art. 35).

Como se vio anteriormente, la duplicación de los servicios relativos a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar es generalizada, lo que pone de relieve una falta de coordinación efectiva entre las instituciones. Entre ellos, se incluyen los siguientes:

- Servicios de defensa jurídica para las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, brindados por la Defensa Pública del MINJUSDH y los CEM.

- Orientación y asesoría jurídicas, brindadas por varios servicios del Programa AURORA, la Defensa Pública del MINJUSDH y la UDAVIT del Ministerio Público (véase arriba el subapartado correspondiente sobre el MINJUSDH).
- Servicios multidisciplinarios, por ejemplo, servicios psicológicos y sociales, brindados por el Programa AURORA, el MINJUSDH en los Mega ALEGRA, la UDAVIT del Ministerio Público y los Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar del poder judicial, las asesoras jurídicas de la Estrategia Rural del Programa AURORA y la Comisión de Acceso a la Justicia del poder judicial.

Si bien estos servicios no se prestan en todo el Estado, especialmente en las zonas rurales, existen esfuerzos duplicados en varias áreas del país, con escasa coordinación entre ellos, lo que no les permite funcionar como un sistema integrado de servicios. En lugar de ser complementarios y reforzarse mutuamente, los servicios tienden a competir por los clientes. Esta superposición y esta duplicación también resultan confusas para los usuarios, que disponen de poca información sobre ellos y sobre qué servicio puede ser más adecuado para resolver sus problemas y necesidades (véase el capítulo 6).

3.6. Coordinación y cooperación en el sistema de justicia

3.6.1. Tendencias y buenas prácticas de coordinación en los países miembros de la OCDE para promover la justicia centrada en las personas

Los países miembros de la OCDE han implementado asociaciones y mecanismos de coordinación para abordar determinados objetivos y necesidades de justicia con un enfoque que englobe todo el Gobierno. Esto implica la colaboración de diferentes departamentos gubernamentales, instituciones y organismos y actores de la esfera de la justicia en varios niveles y sectores, a fin de brindar unos servicios integrales e integrados. Este enfoque reconoce la interconectividad de las necesidades de las personas. Además, muchos países miembros de la OCDE incorporan la participación de ONG, otras organizaciones comunitarias y el sector privado en estos espacios e iniciativas de coordinación. Los organismos que toman la iniciativa varían de un país a otro, como el núcleo central del Gobierno, los departamentos o ministerios de finanzas, o los departamentos de justicia (OECD, 2021^[23]). La *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* [[OECD/LEGAL/0498](https://www.oecd.org/legal/0498)] establece que la promoción de una justicia centrada en las personas a través de enfoques que abarquen todo el Estado y toda la sociedad incluya la coordinación con los gobiernos regionales y locales, las partes interesadas en la justicia, la sociedad civil y las organizaciones de servicios, incluidos los proveedores del sector privado.

La OCDE recomienda el establecimiento de procesos y protocolos dentro de este mecanismo de coordinación para facilitar la colaboración de las diferentes instituciones y organizaciones a fin de brindar servicios que abarquen todo el Gobierno (véanse los Recuadro 3.7 y Recuadro 3.8). El Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) es un buen ejemplo de acceso a la justicia (véase el recuadro 3.11, más adelante).

Recuadro 3.7. Prácticas de la OCDE en materia de mecanismos de coordinación formales e institucionalizados en todo el sistema de justicia

En los Estados Unidos, la Mesa Redonda Interinstitucional de Ayuda Legal de la Casa Blanca (LAIR), con el apoyo de la Oficina para el Acceso a la Justicia del Departamento de Justicia, es una estrategia de coordinación creada en 2012 que reúne a 22 organismos gubernamentales estadounidenses y

trabaja con asociados civiles de la esfera de la asistencia judicial, como ONG, facultades de derecho y abogados privados. La LAIR mantiene debates y brinda acceso a la justicia a las poblaciones vulnerables al: 1) aprovechar los recursos para fortalecer los programas federales mediante la incorporación de asistencia jurídica; 2) desarrollar recomendaciones de políticas que mejoren el acceso a la justicia; 3) facilitar las asociaciones estratégicas para lograr objetivos de aplicación y divulgación; y 4) promover la investigación, la reunión de datos y el análisis basados en pruebas (OECD, 2021; White House Legal Aid Interagency Roundtable, 2022).

En el Canadá, la Secretaría de Acceso a la Justicia, ubicada en el Departamento de Justicia, facilita la interacción con otros departamentos para encontrar formas de prever y abordar las necesidades jurídicas y de justicia en diferentes sectores. Trabaja junto con una gama más amplia de asociados y partes interesadas dentro de diversos sectores, por ejemplo, la justicia, la salud, los servicios sociales y la educación, y con organizaciones de derecho indígena, tribunales, profesionales jurídicos, organizaciones de asistencia jurídica y organizaciones públicas de educación e información jurídicas, círculos académicos y proveedores de servicios de primera línea (Canada Department of Justice, 2022; OECD, 2021).

Fuente: (OECD, 2021^[23]), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.

Recuadro 3.8. Procesos y protocolos de coordinación con un enfoque común a todo el Gobierno

Los pasos y las medidas clave para establecer procesos y protocolos de coordinación con un enfoque común a todo el Gobierno para promover la justicia centrada en las personas pueden incluir los siguientes:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre las entidades y los órganos públicos, así como los niveles gubernamentales, los gobiernos regionales y locales, los sectores de servicios públicos y el sistema de justicia, por ejemplo, las partes interesadas en la justicia, las organizaciones de servicios y los proveedores del sector privado.
- Establecer y mantener equipos de coordinación interdepartamentales e intergubernamentales que se centren en determinadas necesidades jurídicas y de justicia o en grupos prioritarios, incluida la coordinación de las medidas intersectoriales para la detección temprana, la previsión, la prevención y la respuesta rápida a las cuestiones jurídicas.
- Establecer mecanismos financieros y de intercambio de recursos apropiados y facilitar procesos para garantizar la prestación de la combinación más adecuada de servicios con el fin de atender necesidades jurídicas y de justicia. Los gobiernos centrales y los departamentos del tesoro desempeñan un papel clave en el desarrollo de estos mecanismos.
- Establecer mecanismos de planeamiento colaborativo para el planeamiento conjunto de los servicios (incorporando organizaciones gubernamentales y de servicios comunitarios) a fin de lograr un enfoque coordinado.
- Crear mecanismos que permitan compartir información para garantizar la evaluación de necesidades, la clasificación, la derivación y la prestación de servicios a las personas.

- Establecer, cuando corresponda, servicios integrados y coordinados, como asociaciones de justicia en salud (integrando los servicios jurídicos con los proveedores de servicios de salud) y otras disposiciones.
- Garantizar la implementación de mecanismos tecnológicos, de tecnología de la información (TI) y de intercambio de datos para garantizar un enfoque común a todo el Gobierno y eliminar las barreras de acceso para todas las personas de la comunidad.

Fuente: (OECD, 2021^[23]), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>; (OECD, 2023), *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems*, [OECD/LEGAL/0498](https://www.oecd.org/legal/0498).

Además, la implementación efectiva de una justicia centrada en las personas se beneficia de la colaboración y la asociación con el sector privado y las instituciones no gubernamentales para brindar servicios jurídicos, de justicia y relacionados, lo que podría aumentar la capacidad general del sector de satisfacer las necesidades jurídicas y de justicia de las personas. Esto podría lograrse mediante una financiación y una inversión adecuadas y una infraestructura y un entorno propicios para el desarrollo del sector privado y el crecimiento de las ONG (OECD, 2021^[23]).

Por ejemplo, en Australia, los profesionales privados subsanan las carencias o racionalizan la asistencia jurídica en la prestación de servicios de ayuda jurídica. En función del estado, los servicios de asistencia jurídica los prestan tanto abogados “internos” como abogados privados que reciben subvenciones para financiar la ayuda en apoyo de los clientes aprobados. Esto reviste especial relevancia en áreas regionales y remotas, donde, por ejemplo, la falta de una gran población significa que a veces no existen proveedores internos de asistencia jurídica disponibles en la correspondiente área de especialización jurídica, por lo que es necesario contratar profesionales privados (OECD, 2021^[23]).

3.6.2. Mecanismos de coordinación en el Perú

Coordinación entre los poderes

El principio de separación de poderes no implica que los tres poderes del Estado deban operar en completo aislamiento unos de otros. Más bien, deberían colaborar entre sí respetando plenamente la autonomía de cada uno. Así, en el Perú, el Tribunal Constitucional, como principal intérprete y garante de los mandatos y las relaciones entre los distintos poderes y las instituciones constitucionales autónomas, ha considerado que el principio de separación de poderes no se debe entender de manera rígida ni absolutista, sino que se debe concebir como un principio que abarca la coordinación y la cooperación entre los tres poderes (Tribunal Constitucional, 2006, STC N 00006-2006-CC). Se determinó que el sistema de equilibrio de poderes que caracteriza las relaciones entre estos se ha articulado de una manera que hace que cada poder rinda cuentas ante la población, y no se aplica de forma arbitraria por motivos puramente políticos.

Dicho esto, si bien la Constitución peruana de 1993 no consagra explícitamente la cooperación y la coordinación entre poderes como principio para promover la democracia y proteger los derechos humanos de la ciudadanía, sí menciona la coordinación y la cooperación entre poderes como un medio para garantizar el cumplimiento constitucional en el desempeño de los deberes del Estado. Por tanto, la interpretación que hace el Tribunal Constitucional de estas funcionalidades es amplia.

En los países miembros de la OCDE, existen ejemplos de promoción constitucional de la cooperación y la coordinación entre poderes en el desempeño de los deberes del Estado. Por ejemplo, la Constitución de Colombia reconoce de manera explícita el principio de cooperación entre los tres poderes del Estado y otras autoridades públicas; este principio actúa como guía constitucional en el diseño y la provisión de

políticas y servicios públicos, así como en las relaciones entre las instituciones estatales (véase el Recuadro 3.9).

Recuadro 3.9. El principio de cooperación en la Constitución de Colombia

El artículo 113 de la Constitución colombiana establece que los poderes del Estado son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, y, además, que existen otros órganos autónomos e independientes y que “tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Además, el artículo 209 reconoce que las “autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

Este principio también se ha reconocido en la Ley 489 sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. El artículo 6 establece que, en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones y colaborar con las demás entidades.

Fuente: Constitución de Colombia; Ley 489, de 29 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución.

Mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre las instituciones públicas y el Gobierno

Se han establecido en el Perú varios mecanismos genéricos de coordinación horizontal y vertical, los cuales han evolucionado con el tiempo, tanto horizontalmente en el ejecutivo como más allá y verticalmente con los niveles gubernamentales inferiores.

- Los mecanismos horizontales que vinculan las entidades públicas del mismo nivel gubernamental, en el plano nacional entre sectores y a nivel descentralizado entre gobiernos regionales y locales, incluyen las Comisiones Interministeriales, las Juntas de Coordinación Interregional, las asociaciones de los gobiernos descentralizados y la coordinación y articulación de espacios entre ministerios del poder ejecutivo, donde puedan participar instituciones de otros poderes y autónomas, incluidas las Comisiones Multisectoriales y los grupos de trabajo. Pueden ser de carácter temporal o permanente, y se puede invitar a participar a organizaciones de la sociedad civil (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022^[24]).
- Los mecanismos verticales entre entidades de todos los niveles gubernamentales incluyen el Consejo de Coordinación Intergubernamental, los Consejos Nacionales y los Consejos de Coordinación Regionales y Locales.

Sin embargo, ambas versiones de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública resaltan la necesidad de mejorar la disponibilidad, la eficiencia y la eficacia de los mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial existentes, en particular al superar los enfoques aislados en el diseño y la provisión de políticas y servicios.

En reconocimiento de esta necesidad, en 2003, el Perú creó la CERIAJUS para prestar asesoramiento sobre la reforma del sistema de justicia (véase el capítulo 2). En particular, se trataba de proponer una reforma constitucional para establecer relaciones formales de coordinación entre las instituciones del sistema de justicia como medio para facilitar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las reformas de justicia, así como de las políticas y servicios de justicia en líneas más generales. Sin embargo, las reformas propuestas por la CERIAJUS no se llevaron a cabo debido a la ausencia de un mecanismo formal de coordinación institucional para promover, diseñar, implementar y monitorear la implementación

de esas propuestas. De hecho, como se analizó en el capítulo 2, debido al apoyo legislativo desigual para aprobar las propuestas de reforma, al escaso liderazgo político del poder ejecutivo para promoverlas y a la turbulencia política constante, las reformas de justicia, si acaso se han implementado, lo han hecho de manera lenta y fragmentada. Estas reformas requieren una comunicación y una coordinación eficaces entre las instituciones para una implementación efectiva.

Más allá de la CERIAJUS, se señaló el carácter problemático de los desafíos ligados a la coordinación institucional en la primera Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, de 2013) y en la versión más reciente de esta (Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, de 2022), aprobada por la presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cuya función es gestionar la coordinación de las políticas nacionales, la modernización de la administración pública y las relaciones con los demás poderes del Estado e instituciones (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, arts. 17 y 19).

Además, aparte del CRSJ y el SNEJ, no se establecieron mecanismos de coordinación específicos entre las instituciones del sistema de justicia para la formulación y el diseño, la provisión, el seguimiento y la evaluación del desempeño de las políticas y los servicios de justicia centrados en las personas (véase el apartado 3.6.8).

Cuando se establecen disposiciones de coordinación, estas tienden a carecer de capacidad de seguimiento y evaluación para garantizar su implementación y su funcionamiento efectivos.

En respuesta a los desafíos de coordinación planteados por las dos estrategias de Política Nacional, en 2018, se crearon más de 400 órganos de coordinación ad hoc dentro del ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022^[24]). Esto ha generado varios desafíos importantes de gobernanza, a saber:

- falta de claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los miembros;
- ausentismo y suspensión de las reuniones por falta de disponibilidad del miembro titular (del poder ejecutivo);
- duplicación de funciones entre órganos de coordinación;
- falta de seguimiento y evaluación de estos mecanismos de coordinación por el poder ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022^[24]).

Ha habido intentos de abordar estos desafíos, como restablecer un comité coordinador dentro de la PCM para dirigir la coordinación intersectorial. Sin embargo, los frecuentes cambios en los altos cargos de la PCM han limitado la efectividad de estos mecanismos (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2014^[5]). Además, la naturaleza de estos esfuerzos, como se refleja sobre todo en la falta de priorización de qué se debe coordinar exactamente en un momento dado a través de los diferentes mecanismos y la falta de implementación de un enfoque sistémico para la coordinación de todo el Gobierno por parte de la PCM, han ayudado a perpetuar el carácter disfuncional de estos mecanismos de cooperación (Franco Mayorga, 2018^[25]).

Coordinación y colaboración con las partes interesadas externas.

La coordinación con las partes interesadas externas que promueven la participación ciudadana en el ciclo de políticas y en el diseño y la prestación de servicios es escasa en el Perú. En este sentido, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto* reconoce que el Gobierno abierto promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. Esto es crucial para lograr diferentes resultados de políticas, mejorar la base empírica para la formulación de políticas y reducir los costos de implementación; asimismo, permite sacar partido de unas redes más amplias para la innovación en la formulación de políticas y la prestación de servicios (OECD, 2017^[26]; 2021^[23]).

La *Recomendación sobre Gobierno Abierto* [[OECD/LEGAL/0438](#)] establece que el Gobierno abierto implica la participación de las autoridades gubernamentales y de la ciudadanía como principales partes interesadas en el ciclo de políticas y en el diseño y la prestación de servicios, como la información, la consulta y la colaboración (OECD, 2017^[26]; 2022^[27]).

La OCDE recomienda varios métodos para implicar a la ciudadanía, como reuniones abiertas o generales, consultas públicas, monitoreo cívico, presupuestos participativos y procesos deliberativos representativos, entre otros (OECD, 2022^[27]).

La participación ciudadana en el diseño, la provisión y la evaluación de las políticas y los servicios de justicia promueve la justicia centrada en las personas. Garantiza la responsabilidad social al hacer que el Gobierno rinda cuentas, ya que funciona como organismo de control y proporciona información (OECD, 2021^[23]).

Según un análisis realizado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), parte de la PCM, de las 34 políticas nacionales aprobadas entre 2018 y 2022, solo el 3 % fue el fruto de una participación ciudadana efectiva, mientras que el 6 % no contó con ninguna participación y el 91 % tuvo una participación limitada (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2023^[28]).

El análisis del CEPLAN señaló cuatro partes interesadas: el sector público, la sociedad civil organizada, la ciudadanía no organizada y el sector privado; también incluyó cuatro niveles de participación: informativo, consultivo, de toma de decisiones y de cogestión. Existe una participación efectiva si la ciudadanía participa en la toma de decisiones o en la cogestión, mientras que la participación es limitada cuando es meramente informativa o consultiva. La participación no es efectiva si no incluye a la población afectada por el problema público a nivel nacional (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2023^[28]).

Como señaló el CEPLAN, algunas de las razones de esta participación limitada son la sociedad fragmentada y desigual; la falta de una alineación entre los marcos jurídico y regulador que facilite la participación ciudadana; los múltiples y poco efectivos mecanismos y espacios de participación ciudadana; la falta de voluntad política para implementar procesos de colaboración en las políticas públicas; la debilidad de la capacidad de gestión y organización del Estado a la hora de garantizarla y de la sociedad civil a la hora de exigirla; y la falta de conocimientos del Estado sobre los métodos y modos de generar participación y colaboración ciudadanas en las políticas (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2023^[28]).

El marco jurídico nacional no reconoce ni regula de manera explícita la participación ciudadana en la administración pública y la formulación de políticas públicas. En los últimos años, se han incluido algunos lineamientos como parte del ciclo de políticas públicas y se han establecido elementos para su implementación efectiva; sin embargo, la implementación de este proceso no está regulada y depende del compromiso de las instituciones públicas que lideran la implementación de la política nacional.

La Constitución reconoce la participación ciudadana en la administración pública al señalar que las personas tienen derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural de la nación (arts. 2 a 17), en los asuntos públicos a través de referéndum, iniciativa legislativa, revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas (art. 31), y en el gobierno municipal (arts. 31 y 197).

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29159) reconoce el principio de participación y transparencia, por el cual las personas tienen derecho a vigilar la gestión del poder ejecutivo, participar en ella y tener acceso a información (art. IV); sin embargo, no desarrolla más este principio ni reconoce explícitamente la participación de la ciudadanía en las políticas públicas.

Algunas normas y lineamientos que regulan la administración pública y el ciclo de las políticas nacionales incluyen ciertos elementos para una participación ciudadana efectiva en los procesos de políticas públicas (Guía de Políticas Nacionales, Resolución 0030-2023/CEPLAN/PCD, de 2023; y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública), pero no regulan este proceso.

Dicho esto, la participación ciudadana en la administración pública está explícitamente reconocida en las leyes que promueven la descentralización gubernamental. Estas incluyen la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, de 2022), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, de 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, de 2003). Además, la Ley de Consulta Previa (Ley 29785) regula la ley de consulta previa de las comunidades indígenas.

En el área de la justicia, el Gobierno no ha implementado un enfoque de colaboración o asociación con proveedores no gubernamentales y del sector privado para desarrollar y brindar servicios jurídicos, de justicia y conexos. Se implementan alianzas con los gobiernos locales para la prestación de servicios relacionados como centros comunitarios. El Gobierno podría beneficiarse de este tipo de coordinación y asociación para la prestación de servicios de justicia, como asesoría y representación jurídicas, conciliación y otros servicios alternativos de solución de controversias.

3.6.3. Mecanismos de coordinación para promover la justicia centrada en las personas en el Perú

Las políticas y los servicios de justicia en el Perú se diseñan y se ejecutan dentro de un panorama institucional complejo y fragmentado con una escasa claridad acerca de las funciones en la administración de justicia centrada en las personas. Muchas instituciones públicas poseen competencias en diferentes cuestiones de justicia, y algunas de ellas posiblemente tengan responsabilidades superpuestas o estrechamente relacionadas en términos de asesoría y representación jurídicas, servicios multidisciplinarios relacionados, capacitación y fomento de la capacidad. El Perú también tiene que adoptar aún una arquitectura institucional que sostenga de manera eficaz la coordinación para el diseño y la provisión de servicios y políticas de justicia integrados y coherentes, incluidos unos mecanismos de coordinación efectivos en todo el sector público.

En reconocimiento de la importancia de la coordinación, el Perú está tomando medidas para diseñar diversos mecanismos. Por ejemplo, existen algunos protocolos y lineamientos para facilitar el trabajo conjunto de algunas instituciones que brindan servicios de justicia similares o complementarios. Estos incluyen, por ejemplo, el Protocolo de Actuación Conjunta entre los CEM y los Servicios de Defensa Pública (brindados por el MINJUSDH) o el Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales relacionados con miembros de rondas campesinas o comunidades nativas. Sin embargo, un informe de la Defensoría del Pueblo resalta todavía la limitada coordinación existente entre los defensores públicos y los CEM en los casos de violencia contra las mujeres, tal como establece el Protocolo de Actuación Conjunta entre los CEM y los Servicios de Defensa Pública (Defensoría del Pueblo, 2020^[29]). Además, las partes interesadas señalaron que se debe reforzar la implementación de estas reglamentaciones y que se podría mejorar la coordinación interinstitucional.

En términos más generales, el Perú podría beneficiarse de la adopción de una arquitectura institucional y de planeamiento clara y que abarque todo el sistema, la cual incluya la definición de funciones y responsabilidades claras para las diferentes instituciones, así como mecanismos efectivos de coordinación, rendición de cuentas, planeamiento y supervisión para la prestación de servicios jurídicos y de justicia. Existen algunas iniciativas que pueden sentar las bases para estos esfuerzos. Por ejemplo, aunque no estaba previsto que el CRSJ participara en una coordinación y un planeamiento detallados de la prestación de servicios, podría constituir una buena plataforma de partida para coordinar la alineación de los objetivos de políticas y las responsabilidades de las instituciones a la hora de promover la justicia centrada en las personas. Asimismo, la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia también podría desempeñar una función útil en este sentido, ya que uno de sus principales objetivos consiste en garantizar el acceso a la justicia para toda la población y en todo el país, incluidas las personas más vulnerables, y lo aborda desde el punto de vista de las necesidades jurídicas desatendidas y la creación o actualización de servicios de justicia para este fin (véase el capítulo 2). Cabe destacar que el MINJUSDH puede desempeñar un papel de liderazgo en la implementación de estos mecanismos, lo que

probablemente requiera un esfuerzo de reequilibrio estratégico acompañado del fortalecimiento de las responsabilidades y los recursos clave de planeamiento y coordinación de todo el sistema para el MINJUSDH (véase el capítulo 6).

Coordinación dentro del sistema de justicia en el Perú: el ejemplo del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar

En términos generales, en el Perú, la coordinación entre las instituciones dentro del sector de la justicia y con instituciones de otros sectores o niveles gubernamentales se lleva a cabo, en la mayoría de los casos, a través de los mecanismos generales de coordinación mencionados en el apartado anterior (por ejemplo, el desarrollo y la implementación de políticas, programas e iniciativas). Algunos de los mecanismos más frecuentes son las comisiones y grupos de trabajo multisectoriales, presididos por el poder ejecutivo (con relación a cuestiones de justicia por el MINJUSDH). La -coordinación entre los niveles gubernamentales se lleva a cabo a través de representantes locales y oficinas de las instituciones públicas nacionales. Además de estos mecanismos existentes o de la creación de órganos de coordinación específicos por ley para implementar determinadas políticas o funciones de coordinación que pueden añadirse a las reglamentaciones de instituciones particulares, hay poca información de las partes interesadas sobre otras prácticas de coordinación entre estas instituciones.

En cuanto a la violencia contra las mujeres en concreto, la Ley 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, de noviembre de 2015) estableció un mecanismo de coordinación específico que implica a diferentes instituciones de distintos sectores y niveles. Este mecanismo consta de dos órganos de coordinación que conforman el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, y cuyo objetivo es coordinar, planear, organizar y ejecutar planes de acción integrados y coherentes para implementar la legislación. El organismo más importante de este Sistema Nacional es la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN). Se reúne periódicamente para aprobar estrategias de acción, dar seguimiento y monitoreo a los planes nacionales y coordinar con el MEF la asignación presupuestaria de los diferentes sectores para implementar la legislación. Tiene un enfoque pangubernamental, presidido por el MIMP, y está compuesta por los Ministerios del Interior, de Justicia y Derechos Humanos, de Educación, de Salud, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Cultura y de Defensa. También forman parte de ella el Ministerio Público, el poder judicial y la Defensoría del Pueblo.

Las instancias regional, provincial y distrital de concertación son órganos de coordinación regional y local en los distintos niveles gubernamentales, cuyo propósito consiste en desarrollar, implementar, monitorear y evaluar a nivel local la implementación de la legislación. Estos mecanismos de consulta están integrados por representantes locales de oficinas u órganos de las instituciones públicas de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, los gobiernos locales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de pueblos indígenas.

Además, y en el marco de la implementación de esta legislación sobre violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) como un mecanismo de coordinación especializado en temas de -justicia y con la participación de instituciones del sistema de justicia (véase el Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Mecanismo de coordinación sobre violencia contra las mujeres: el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (2018)

El SNEJ se creó en julio de 2018 con el objeto de implementar la Ley 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, de noviembre de 2015) en materia de medidas de protección, medidas cautelares y procesos penales. El poder judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el MINJUSDH y el MIMP forman parte de este sistema especializado, donde también participa en calidad de invitada la Defensoría del Pueblo. No hay participación de organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios ni actores privados.

El SNEJ impulsó la Estrategia Nacional de Implementación 2016-2021 (Decreto Supremo N° 011-2021-MIMP). Para implementar la Ley 30364, en 2019, se creó una comisión multisectorial de carácter temporal, con la participación de la PCM y los Ministerios de Economía, de Desarrollo e Inclusión Social, de Salud, de Educación, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Cultura, de Justicia y Derechos Humanos y del Interior y, en calidad de invitados, del Ministerio Público, el poder judicial y la Defensoría del Pueblo, quienes diseñaron un Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR) (Resolución Suprema N° 024-2019-EF, de 30 de diciembre de 2019) con recursos financieros propios. El SNEJ forma parte de la implementación de algunos productos de este PPoR en materia de servicios de justicia para mujeres víctimas y medidas de protección, y es responsable de ella. Esto se establece a través de un planeamiento colaborativo entre las instituciones. El SNEJ comparte información con la población sobre el SNEJ, los servicios prestados y el progreso en la implementación a través de una página web. Sin embargo, la información no está actualizada.

El SNEJ solo se ha implementado en 8 de los 35 distritos judiciales. En ellos, existen Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (del poder judicial), fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres (del Ministerio Público), CEM (del MIMP) y defensores públicos especializados en violencia contra las mujeres. (del MINJUSDH).

Algunos logros

- Durante los años 2020 y 2021, se impartió capacitación a unos 3.064 funcionarios (el 47,9 % eran jueces; el 80,7 %, personal jurisdiccional; el 55,8 %, equipos multidisciplinarios; y el 15,5 %, personal administrativo y técnico).
- De los 22 módulos u órganos jurisdiccionales especializados en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, se implementaron Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar en 8 distritos judiciales como parte del PPoR. En estos Módulos, existen jueces de familia especializados en violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, quienes brindan medidas de protección y sanciones. Se encuentran mejor equipados que los órganos jurisdiccionales normales y cuentan con equipos multidisciplinarios, que incluyen servicios de psicología y salud, y asistencia social.
- La aprobación del protocolo “Otorgamiento de medidas de protección y cautelares en el marco de la Ley 30364” (Resolución Administrativa 071-2022-CE-PJ).
- La implementación del Registro Único de Víctimas y Personas Agresoras (RUVA) en ocho distritos judiciales, que posibilita las interoperaciones, la integración y la articulación del poder judicial, el Ministerio Público, la Policía y el MIMP con el objetivo de consolidar la información durante las investigaciones de los casos de violencia.

- Existen 29 Direcciones Distritales de Defensa Pública (en 29 distritos judiciales) con defensores públicos especializados en violencia contra las mujeres y que brindan asistencia jurídica y defensa a las víctimas.
- Existen 431 CEM a nivel nacional y en todos los distritos judiciales.
- Existen fiscalías especializadas en violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en 21 distritos judiciales.

Fuente: Resolución Suprema N° 024-2019-EF que aprueba el PPOr, de 30 de diciembre de 2019; Decreto Legislativo N° 1368 que crea el SNEJ, de 27 de julio de 2018; Plataforma Digital Única del Estado <https://www.gob.pe/>.

Si bien la creación del SNEJ es un paso en la dirección correcta, según las partes interesadas, este sistema también generó duplicaciones e incoherencias en términos de funciones y servicios. Por ejemplo, a pesar del planeamiento estratégico conjunto entre las instituciones y de la creación de más fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres, esto no se acompañó del subsiguiente aumento de los juzgados y defensores públicos. Esto dio lugar a una situación en que se generaron más casos de los que los tribunales podían manejar y se crearon más fiscalías y juzgados de los que los defensores públicos podían utilizar para manejar sus casos en esta área. También se identificaron algunas superposiciones, como los servicios multidisciplinarios relacionados con la justicia para mujeres víctimas de violencia, que el MINJUSDH brinda a través de los centros de defensa pública, los ALEGRA y los CEM en las comisarías y municipios. Por lo tanto, existe un margen claro para que el SNEJ fortalezca sus procesos de coordinación a fin de reducir la superposición y la duplicación y agilizar la gestión del volumen de casos. Además, se requiere una comunicación y una coordinación efectivas para implementar el SNEJ en los 35 distritos judiciales.

Se han implementado otras iniciativas emprendidas por las instituciones que forman parte del SNEJ para dar efecto a esta legislación en todos los sectores. Algunos ejemplos son el *Plan de Interoperabilidad entre el Poder Judicial y las Comisarías especializadas de Familia de la Policía Nacional del Perú*, un sistema digital interoperable que vincula las comisarías y los juzgados de familia a nivel nacional, y la implementación por parte del poder judicial con el apoyo de la Policía del “botón de pánico”, que permite a las personas con medidas de protección ponerse en contacto con la Policía para brindar socorro y asistencia de manera oportuna en caso de peligro (véase el capítulo 6). Además, el SNEJ podría beneficiarse de la implementación de un enfoque que incluya a toda la sociedad y promover la participación de las partes interesadas externas, ya sea a nivel nacional o regional o local, lo que significa que la ciudadanía participa en el diseño, la prestación, el seguimiento o la evaluación de los servicios de justicia brindados por el SNEJ, incluido el Programa AURORA. Esto podría promover y fortalecer la rendición de cuentas social como elemento clave para garantizar la eficiencia y eficacia del SNEJ.

Según la legislación, algunas organizaciones de la sociedad civil pueden participar en el SNEJ (con relación a la aplicación de la Ley 30364). La participación ciudadana se contempla a nivel regional o local, pero no a nivel nacional, y no se menciona la participación de otras partes interesadas, como el sector privado, los grupos comunitarios o el mundo académico, lo que limita el enfoque de la participación de la ciudadanía.

Sin embargo, aunque el papel de los mecanismos de coordinación local es promover políticas, planes y otras iniciativas sobre el tema e informar a la comisión nacional (entre otros), podrían contribuir al diseño, la provisión, el seguimiento y la evaluación de políticas y servicios, promoviendo y mejorando así la efectividad de la participación de los actores no gubernamentales.

3.6.4. Control judicial sobre la administración.

Tendencias del control judicial en los países miembros de la OCDE

La noción de que todas las autoridades públicas están sujetas a la ley y operan conforme a ella goza de un amplio reconocimiento en todos los países miembros de la OCDE y en las democracias modernas como una condición crítica para garantizar el Estado de derecho. En este sentido, un sistema de justicia que funcione bien y que rija la administración pública, es decir, el control judicial y la revisión de las decisiones del poder ejecutivo, es un elemento esencial de la buena gobernanza, al ayudar a los poderes ejecutivos a desempeñarse mejor, de manera legal y responsable. Ayuda a proteger tanto el interés público al preservar el ordenamiento jurídico como los intereses privados de las personas al proteger sus derechos e intereses contra abusos.

El control y la revisión judiciales pueden ayudar a controlar la legalidad de las decisiones administrativas. También garantizan que las autoridades públicas estén efectivamente sujetas a la ley y protegen los derechos de las personas. Los sistemas de control judicial difieren entre los países miembros de la OCDE y están determinados por la cultura y la historia política de cada Estado. Dicho esto, con el tiempo, han surgido cada vez más similitudes, y los países toman prestados elementos unos de otros en un proceso interactivo constante.

En la mayoría de los países europeos miembros de la OCDE, el proceso de construcción del control judicial sobre la administración se remonta al siglo XIX. Algunos países europeos instauraron una especie de control judicial independiente de la administración como mecanismo para hacer efectivo el principio de separación de los poderes ejecutivo y judicial:

- En Francia, esto ocurrió con la creación del *Conseil d'État* (1799-1806). Se crearon instituciones similares responsables de la justicia administrativa en Bélgica (1831), Italia (1865), España (1845), Portugal (1875), Türkiye (1868) y varios *Länders* de Alemania (entre 1819 y 1900).
- Austria creó en 1875 un tribunal administrativo único para todo el Imperio austrohúngaro.
- En el Reino Unido, esta función la cumplían de forma limitada los tribunales de Westminster.

Los sistemas judiciales supranacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, también han contribuido de un modo decisivo a armonizar la justicia administrativa a través de las fronteras al iniciar acciones conducentes al surgimiento de un marco internacional de derecho administrativo.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, la justicia administrativa (que regula las controversias entre las personas, el Estado o una administración pública) cae dentro del poder judicial (Woehrling, 2009^[30]). Este enfoque subraya la separación organizativa y funcional entre las acciones administrativas y el control judicial (como recomienda el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Algunos países han establecido una jurisdicción administrativa separada (en la mayoría de ellos se denominan tribunales administrativos) y otros han integrado estas funciones en el sistema judicial general (por ejemplo, Noruega) o carecen de tribunales administrativos (por ejemplo, Dinamarca). En Noruega, por ejemplo, los casos administrativos se tratan como causas civiles y, como tales, están sujetos a la jurisdicción de los tribunales. Asimismo, Dinamarca no tiene tribunales administrativos. En Dinamarca, las cuestiones administrativas están sujetas a control judicial por los tribunales de cualquier nivel.

En los países con jurisdicciones administrativas especializadas separadas, aparecen dos vertientes:

- **Una se basa en especializar determinados tribunales de jurisdicción general en el control judicial de la administración** (por ejemplo, en España, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido; el Perú también podría incluirse en este grupo, en cierta medida). Estos tribunales permanecen dentro del sistema normativo y organizativo general del poder judicial. En este

modelo, suelen existir jueces especializados que se encargan de lo contencioso administrativo, salas especializadas en tribunales de justicia general, comisiones especiales de apelación administrativa con funciones judiciales u otro tipo de órganos especializados en lo contencioso administrativo.

- **Otra vertiente reconoce que la jurisdicción de la justicia administrativa difiere fundamentalmente del poder judicial general** y la ubica como una organización separada dentro del sistema de justicia (en Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Suecia).

Sin embargo, ningún país miembro de la OCDE lleva todos los litigios relacionados con la administración pública ante jurisdicciones administrativas especializadas. En algunos casos, las actividades económicas o patrimoniales de la administración, así como los procesos de compensación por agravios (indemnización por daños personales y materiales), se enmarcan dentro de la competencia de los tribunales de derecho civil.

La definición de litigio de derecho público también es heterogénea. Según el país, las medidas de asistencia social o de seguridad social son objeto de litigios de derecho administrativo o de derecho privado.

Control judicial en el Perú

En el Perú, el control judicial de las autoridades públicas a través de un sistema de justicia administrativa es reciente. La primera ley que regula los procedimientos de la justicia administrativa se promulgó el 15 de abril de 2002 (Ley 27584). Desde entonces, la noción de justicia administrativa ha evolucionado en el Perú y ha generado un orden jurisdiccional especializado emergente. El actual marco jurídico en materia de justicia administrativa incluye los principales elementos que permiten a las personas físicas y jurídicas impugnar decisiones administrativas. Sin embargo, se sigue previendo la intervención del Ministerio Público en los arts. 159 a 163 de la Constitución para representar a la sociedad en los procesos judiciales que estén relacionados con derechos fundamentales. Como se señaló en el apartado anterior, esto puede conducir a abusos y arbitrariedad. Una de las repercusiones más concretas de esta dualidad es que la justicia administrativa se ha visto como una alternativa más tediosa y compleja que la justicia constitucional, especialmente para los casos relacionados con violaciones de derechos humanos, lo que ha limitado el desarrollo de la justicia administrativa en el Perú (Vivas and Javier, 2020^[31]).

Existen principalmente tres razones que podrían explicar por qué la población peruana recurre al *amparo* constitucional en lugar de al marco de la justicia administrativa al defender sus derechos fundamentales:

- **Efectividad:** La duración y las demoras, dado que la justicia administrativa no se ha desarrollado como una jurisdicción plena, explican en parte por qué la ciudadanía elige el marco de justicia constitucional para proteger sus derechos.
- **Obligatoriedad de los recursos de la justicia:** En los procedimientos constitucionales, el demandante no está obligado a agotar los recursos administrativos antes de presentar una queja ante los tribunales. Las reparaciones provisionales son limitadas, mientras que, en las controversias administrativas, se pueden solicitar con mayor facilidad, aunque no necesariamente se concedan. Al demandante le preocupa poco presentar pruebas ante el tribunal, mientras que, en los procedimientos de la justicia administrativa, el solicitante debe proporcionar pruebas suficientes para sustentar su solicitud.
- **Sentencias de restitución plena de derechos e intereses:** Las sentencias dictadas en procesos constitucionales crean jurisprudencia obligatoria y se publican en el Diario Oficial *El Peruano*, mientras que las sentencias de los procesos administrativos no siempre se hacen públicas.

De hecho, fue el Tribunal Constitucional del Perú el que, en 2005, desvió casos históricos del *amparo* constitucional hacia la emergente justicia administrativa. Estos casos trataban sobre derechos de pensiones, empleo público y controversias municipales, los cuales, según un informe del defensor del

pueblo, siguen representando la mayor parte de las causas administrativas: El 67 % de ellos son controversias sobre pensiones; los conflictos ligados al empleo público representan el 12 % de los casos; y el 21 % restante son casos diversos, como permisos municipales de construcción, fiscalidad, transportes, orden público, etc. (Defensoría del Pueblo, 2007^[32]).

El desvío de los casos de pensiones del procedimiento de *amparo* constitucional a la justicia administrativa inundó los tribunales ordinarios con casos relacionados con pensiones; estos tribunales no estaban preparados para el desarrollo de la justicia administrativa y pueden haber contribuido a una importante acumulación de casos. El desarrollo de la justicia administrativa parece haberse centrado mayoritariamente en casos de anulación o ejecución de actos administrativos, pero en casi ninguno sobre responsabilidades de organismos públicos y reconocimiento y reparación de violaciones de derechos individuales (Vivas and Javier, 2020^[31]).

La justicia administrativa prevé la anulación de la legislación infractora, en contraposición a la restauración de un derecho violado, que sería el resultado preferido por el solicitante. El organismo de la administración pública no está obligado a remitir el expediente administrativo al tribunal y, si se le solicita que lo haga, no se enfrenta a ninguna consecuencia en caso de que ignore dicha solicitud. Esto crea un desequilibrio entre las partes del litigio administrativo, ya que favorece a la institución de la administración pública sobre el solicitante.

El Perú podría beneficiarse al considerar y seguir desarrollando la justicia administrativa como una jurisdicción plena. Esto puede ayudar a explicar, en parte, la preferencia de la ciudadanía de utilizar el *amparo* constitucional en lugar del canal de justicia administrativa al abordar cuestiones de derechos humanos.

Materias excluidas del control judicial en la justicia administrativa en el Perú

Además de las cuestiones señaladas anteriormente, los elementos clave del marco de justicia del Perú están, de hecho, excluidos del alcance del marco de la justicia administrativa, algo que no sucede en los países miembros, como se ve a continuación.

En primer lugar, los **contratos públicos** de adquisición de bienes, servicios y concesiones no son impugnables en el marco de la justicia administrativa (procedimiento contencioso administrativo). En el Perú, el marco jurídico en materia de contratación pública exige que los organismos públicos que celebren contratos públicos acuerden mecanismos de arbitraje o conciliación con sus contratistas o concesionarios para resolver los conflictos (art. 52 de la Ley de Contrataciones del Estado).

Esta disposición representa una excepción al principio constitucional de exclusividad de la justicia administrativa en el control de los actos de la administración pública y ha sido validada por el Tribunal Constitucional (art. 193). Las expropiaciones y compras obligatorias también pueden ser sometidas a arbitraje voluntario o al sistema judicial (art. 70).

Según lo establecido en la Constitución, **las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones** en materia electoral no están sujetas a revisión, ni **las del Consejo Nacional de la Magistratura** en materia de evaluación y ratificación de jueces (art. 142).

En relación con la materia electoral, no existe ninguna disposición legal en el ordenamiento jurídico peruano que defina con precisión qué son las materias electorales. En consecuencia, todas las cuestiones que surjan de un proceso electoral se consideran inapelables ante los tribunales ordinarios. Esta disposición obliga a los afectados por las decisiones de cualquiera de los órganos a utilizar el proceso de *amparo* en lugar del marco de la justicia administrativa.

Esto representa una desviación de la práctica en los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, desviar todos los asuntos electorales a la justicia constitucional bajo el estandarte de la protección de los derechos fundamentales es problemático porque el Jurado Nacional de Elecciones es en primer lugar un organismo

autónomo de la administración pública cuyas decisiones deben ser impugnables en el marco de la justicia administrativa y luego deben ser revisadas por el Tribunal Constitucional si resulta que se han visto afectados algunos derechos constitucionales fundamentales. Esta es la práctica estándar en la mayoría de los países europeos de la OCDE (Venice Commission, 2020^[33]).

Hay países que permiten las denuncias electorales ante el Tribunal Constitucional o un órgano equivalente en primera y última instancia. En materia electoral, como en otros campos, el poder judicial, incluida una jurisdicción electoral especializada, garantiza la imparcialidad de todo el proceso si ofrece suficientes garantías de independencia en las decisiones sobre reclamaciones y recursos en el ámbito electoral. Esto puede explicarse por la necesidad de emitir una decisión rápida. Fuera de estos casos, la composición del órgano que resuelve las reclamaciones y los recursos en materia electoral debe ser preferentemente colegiada. Además, la Comisión de Venecia recomendó periódicamente que se establecieran procedimientos de reclamación y apelación claros y coherentes para evitar conflictos de jurisdicción.

La justicia constitucional frente a la justicia administrativa en la protección de los derechos de la ciudadanía

Como se vio en el capítulo 3, la Constitución del Perú establece procedimientos constitucionales para proteger los derechos individuales y para el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes y reglamentaciones. Sin embargo, los procedimientos constitucionales relacionados con la protección de los derechos humanos individuales pueden superponerse con la justicia administrativa, ya que no existe una jurisdicción judicial nacional (que abarque todo el territorio) para proteger los derechos individuales, lo que puede confundir a la ciudadanía. Por ejemplo, en Lima y El Callao, estos procesos se asignan a jueces especializados en derecho público. En otros distritos judiciales, los tribunales penales ejercen autoridad sobre estos procedimientos, y son competencia de los tribunales civiles. En este contexto, el Perú podría beneficiarse de una reevaluación de los respectivos roles de la justicia administrativa y constitucional.

3.6.5. La ejecución de decisiones judiciales contra autoridades públicas

Implementación de las decisiones judiciales: tendencias en los países miembros de la OCDE

Un indicador importante de la calidad del control judicial es el grado en que se garantizan y se implementan efectivamente las resoluciones judiciales contra las instituciones públicas. De hecho, como se detalla en la recomendación del Consejo de Europa, en casos de incumplimiento de una decisión judicial por parte de una autoridad administrativa, se debe implementar un procedimiento adecuado para lograr la ejecución de esa decisión mediante una orden judicial o una multa coercitiva (Council of Europe, 2003^[34]). Esto implica que los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que las autoridades administrativas rindan cuentas en los casos en que se niega o descuida la implementación de decisiones judiciales.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, los tribunales tienen poderes sustitutos sobre la administración: pueden intervenir y disponer la acción administrativa para que las sentencias con contenido sustitutivo surtan efecto en el órgano administrativo. Como mínimo, los tribunales pueden invalidar el acto administrativo ilícito e instruir a la autoridad administrativa para que cree uno nuevo de conformidad con la ley. Los tribunales también suelen obligar a actuar a la autoridad administrativa cuando esta muestra pasividad ante un recurso o solicitud. Sin embargo, la naturaleza y el alcance de los poderes sustitutos varían según los países. La mayoría de los países tienen algún grado de toma de decisiones sustitutiva como parte de los poderes conferidos a sus tribunales administrativos. Este poder se limita en distintos grados según el país. Por ejemplo, Bélgica, el Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega, Polonia y el Reino Unido excluyen cualquier forma de toma de decisiones sustitutiva de los tribunales en cuestiones administrativas. En Francia, el demandante puede solicitar a cualquier tribunal administrativo que dicte

una orden para que un órgano administrativo cumpla la resolución judicial, pero el juez no puede sustituir a la administración en la puesta en práctica de la ejecución de dicha resolución.

Ejecución de decisiones judiciales contra autoridades públicas en el Perú

En el Perú, la responsabilidad de supervisar la implementación de una resolución judicial recae en el juez que dictó la sentencia. Esto significa que el funcionario de mayor rango jerárquico de la institución pública infractora se considera el funcionario jurídicamente responsable de ejecutar la resolución judicial, aunque puede delegar la tarea en un funcionario público. Además, la renuncia, la destitución o el cese del servicio del alto funcionario no lo exime de la obligación y las responsabilidades correspondientes por el incumplimiento. El juez especificará claramente quién es el destinatario, quién está obligado a ejecutar la resolución, quién es el funcionario encargado, el plazo para ejecutarla y las condiciones en que se considerarán cumplidas las obligaciones impuestas por la resolución (Código Procesal Civil, texto consolidado de 2022, art.122).

A pesar de estas declaraciones de principios, varios obstáculos pueden limitar la ejecución efectiva de las resoluciones judiciales en el Perú (Defensoría del Pueblo, 2007^[32]):

- En primer lugar, la legislación presupuestaria exige que los gastos para el pago de las penas estén previstos en el presupuesto, y muchas veces no es así.
- En segundo lugar, las reglamentaciones que rigen si los bienes públicos se pueden embargar y subastar para pagar la deuda pública resultante de una resolución siguen sin estar claras; además, en una resolución de esta clase, tampoco está clara la cuestión de qué bienes públicos se pueden embargar.
- Por último, no existe un procedimiento sencillo y rápido para ejecutar las penas pecuniarias contra organismos públicos.

Por consiguiente, una resolución dictada por un tribunal en un procedimiento contencioso administrativo puede permanecer sin ejecutarse durante muchos años e incluso podría permanecer así para siempre. De hecho, la Defensoría del Pueblo informa de que el 7 % de las quejas hacen referencia a la falta de ejecución de resoluciones judiciales (Defensoría del Pueblo, 2007^[32]). Las instituciones públicas a menudo hacen referencia a la falta de reparto presupuestario para explicar la no ejecución de los pagos derivados de sentencias judiciales. La Defensoría del Pueblo, en su Informe 121 del 7 de junio de 2007, sugirió varias medidas que aún deben ser consideradas por los poderes ejecutivo y legislativo. Algunos académicos y profesionales han expresado su preocupación por las dificultades de ejecutar las sentencias judiciales contra las instituciones públicas (Fox Velarde, M. A., 2021^[35]).

3.7. Evaluación resumida

El sistema de justicia peruano comprende muchas instituciones cuyos roles y servicios y funciones de justicia no se han definido de un modo claro. Esto, sumado a la falta de una comunicación y una coordinación efectivas entre -las instituciones, ha dado lugar a importantes superposiciones en los mandatos, los servicios y las iniciativas implementadas, con una escasa claridad en la asignación de recursos o personal. Mejorar la claridad en lo que respecta a los roles y las funciones y los servicios de justicia podría evitar la confusión entre los usuarios acerca de los servicios y las vías de acceso a la justicia, de modo que sepan a dónde acudir o a quién para evitar problemas jurídicos y buscar soluciones. Lo más importante es que esto podría mejorar aún más la eficiencia de la asignación de recursos (fondos públicos que podrían usarse para atender otras necesidades relevantes) y la prestación de servicios de justicia.

La naturaleza fragmentada del sistema de justicia peruano también conduce a un enfoque compartimentado de la aplicación de la ley, en el que las instituciones trabajan como entidades separadas con poca coordinación entre ellas a la hora de implementar leyes y políticas que requieren su trabajo conjunto. Abordar la fragmentación y la responsabilidad dispersa de los servicios de justicia entre las instituciones podría mejorar su capacidad de comprender las necesidades de las personas en materia de justicia. Esta cuestión refleja los desafíos más amplios que se asocian a un Estado fragmentado, pero altamente centralizado, el cual, en los últimos años, ha operado en un contexto de inestabilidad política. Mejorar la estabilidad podría facilitar la implementación efectiva de reformas judiciales.

Ha habido algunos ejemplos positivos de mecanismos de coordinación en áreas como la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, que el Gobierno definió como una prioridad y condujo a la asignación directa de recursos para su implementación. Sin embargo, a pesar de este ejemplo, la coordinación interinstitucional podría beneficiarse de un compromiso y una influencia políticos claros, la autoridad necesaria para la toma de decisiones en las estructuras de coordinación existentes y el compromiso y la participación de un organismo líder para gestionar los procesos de coordinación.

Como se vio en el capítulo 2, la mayoría de las iniciativas de reforma de la justicia revelan un enfoque principalmente centrado en el poder judicial y sus necesidades, lo que podría significar la prestación de una menor atención a los servicios y procesos extrajudiciales, que pueden abordar muchas necesidades jurídicas (véase el capítulo 6). Existe margen para abordar este desequilibrio (véase el capítulo 4), por ejemplo, al empoderar al MINJUSDH para que lidere el planeamiento y la coordinación de los servicios y las reformas de justicia en pro de un sistema de acceso a la justicia centrado en las personas.

En el Perú, todavía no se ha aplicado un enfoque de justicia claro e integrado centrado en las personas. Además, el país aún tiene que diseñar y aplicar un proceso de planeamiento sectorial que coordine y supervise la prestación de servicios jurídicos. Más bien, parece que se produce un planeamiento separado, independiente y fragmentado. Como se señaló, se podría encomendar al MINJUSDH que asuma una mayor responsabilidad para liderar el proceso con el apoyo de la financiación adecuada (véase el capítulo 4) a fin de evitar un diseño y una prestación de servicios complejos que generen superposiciones y duplicaciones. La aplicación de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia a través de la coordinación del CRSJ podría ser un buen punto de partida para coordinar y alinear los objetivos de política, las responsabilidades de las instituciones y la implementación de servicios para promover la justicia centrada en las personas en el Perú.

Finalmente, la justicia administrativa aún está poco desarrollada y tiende a verse eclipsada por el sistema de justicia constitucional, lo que limita su capacidad de representar un verdadero control de la legalidad de los actos administrativos de las autoridades públicas y una protección efectiva de los derechos individuales. Estas brechas pueden constituir factores disuasorios para la inversión y el desarrollo económico del Perú. Además, parece que la justicia administrativa aún está por desarrollarse como una jurisdicción plena, lo que puede ayudar a explicar la preferencia de la ciudadanía por el empleo del *amparo* constitucional en lugar de los canales de la justicia administrativa cuando ambos procedimientos están a su disposición para proteger sus derechos. Cabe destacar que hay margen para reconsiderar la inclusión de los asuntos relacionados con la contratación pública y las elecciones como parte del control judicial del sistema de justicia administrativa, de conformidad con las prácticas de muchos países miembros de la OCDE.

3.8. Recomendaciones

En vista de lo anterior, el Perú podría contemplar la implementación de las recomendaciones siguientes:

3.8.1. Recomendaciones clave

Tomar medidas para implementar plenamente el marco jurídico del Perú sobre la salvaguardia de la garantía constitucional de la separación de poderes aclarando los procedimientos y las circunstancias bajo los cuales se aplica el sistema de equilibrio de poderes. Esto debe incluir la especificación de las funciones y facultades de cada poder del Gobierno en la supervisión y el control de los demás. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Definir y regular mejor el sistema constitucional de equilibrio de poderes para garantizar un sistema de justicia saludable y funcional.** Proteger el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas del Perú reduciría el riesgo de uso indebido de las herramientas constitucionales existentes, disminuiría la inestabilidad política y garantizaría la independencia del sistema de justicia.
- **Garantizar que el Tribunal Constitucional desempeñe una función clave** en la interpretación de la Constitución en esta materia y la promoción de la gobernabilidad y la democracia.

Tomar medidas para empoderar al poder ejecutivo para que lidere y coordine el diseño y la implementación de reformas de políticas de justicia en todo el sistema, a través de un enfoque centrado en las personas. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Empoderar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) para que lidere y promueva el diseño y la implementación de políticas de acceso a la justicia con un enfoque centrado en las personas.** Además, fortalecer el rol, el compromiso y la capacidad en la implementación y el liderazgo de los mecanismos de coordinación para la implementación de estas políticas. Esto incluye al CRSJ. Esto puede implicar dotar de recursos al MINJUSDH para que mejore las habilidades y capacidades de su personal a fin de asumir de manera progresiva una función de liderazgo en todo el sector.
- **Considerar aumentar la asignación presupuestaria al MINJUSDH con miras a fortalecer su capacidad para liderar reformas judiciales en todo el sistema.** Será importante disponer de los recursos adecuados para que el ejecutivo dirija y coordine con todos los poderes y otros actores del sistema de justicia todas las reformas e iniciativas existentes y futuras de dicho sistema, incluida la transición a un sistema de justicia centrado en las personas.

Tomar medidas para diseñar e implementar mecanismos de coordinación que se centren en responder a las necesidades de justicia con un enfoque común a todo el Gobierno, lo que implica aclarar las funciones y responsabilidades de las instituciones de justicia y establecer procesos y protocolos pertinentes. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Diseñar e implementar mecanismos de coordinación que se centren en determinados objetivos y necesidades de justicia con un enfoque que englobe todo el Gobierno.** Facilitar la coordinación entre las instituciones y fortalecer y consolidar procesos y protocolos que definan equipos de coordinación centrados en determinadas necesidades jurídicas y de justicia o grupos prioritarios, mecanismos financieros y de intercambio de recursos apropiados para garantizar la prestación de servicios, mecanismos de planeamiento colaborativo para lograr un enfoque coordinado e integrado, mecanismos que permitan compartir información, servicios multidisciplinarios integrados y coordinados, y la implementación de mecanismos tecnológicos, informáticos y de intercambio de datos.

- **Definir un mecanismo claro de coordinación** liderado por el MINJUSDH para diseñar, liderar e implementar los elementos del sistema de justicia centrado en las personas en el Perú. Esto podría implementarse en el contexto de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia. Podría enmarcarse en la responsabilidad del MINJUSDH de establecer o mejorar los mecanismos de planeamiento y coordinación a nivel de servicios para facilitar estrategias y mecanismos de coordinación e intercambio de información.

3.8.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo

Fortalecer la capacidad del organismo correspondiente dentro de la presidencia del Consejo de Ministros. Esto podría hacerse en la promoción, el diseño, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de los mecanismos de coordinación actuales y futuros, y puede incluir su participación activa en el ciclo de los -mecanismos de coordinación y el seguimiento de los acuerdos, las tareas, los avances y los desafíos, así como en la promoción institucional de una “cultura” de coordinación para la implementación de políticas y servicios. La inestabilidad política y los cambios en los altos cargos de las instituciones no deben limitar el funcionamiento y la eficacia de estos mecanismos.

Mejorar la rendición de cuentas del sector público mediante el desarrollo del sistema de justicia administrativa. Todos los actos administrativos deben estar sujetos a examen judicial, lo que engloba la contratación pública y la administración electoral. Los tribunales deben ser capaces de reparar plenamente cualquier violación de la ley, incluida la falta de competencia, la injusticia procesal y el abuso de poder. Solo las leyes promulgadas por el Parlamento deben quedar fuera del ámbito de la justicia administrativa y caer bajo la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Continuar desarrollando el control judicial sobre las autoridades públicas.** Un sistema más sólido de justicia administrativa implicaría que los actos administrativos estén sujetos a control judicial, incluso en materia de contratación pública y administración electoral. Por acto administrativo se entiende que cualquier acto, tanto individual como normativo, y acto de hecho realizados por autoridades administrativas en el ejercicio del poder público pueden afectar a los derechos o intereses de las personas físicas o jurídicas. Los tribunales deben ser capaces de reparar plenamente cualquier violación de la ley, incluida la falta de competencia, la injusticia procesal y el abuso de poder. Solo las leyes promulgadas por el Parlamento deben quedar fuera del ámbito de la justicia administrativa y caer bajo la jurisdicción del Tribunal Constitucional.
- **Regular mejor la competencia de la justicia administrativa y la del Tribunal Constitucional otorgando un papel más activo y amplio a la justicia administrativa** en los litigios ordinarios de las personas y empresas con las autoridades públicas, y reservando solo los casos verdaderamente constitucionales al Tribunal Constitucional. Reducir o eliminar aún más la participación de los fiscales en los litigios de la justicia administrativa.
- **Otorgar a los órganos de la justicia administrativa la facultad de reparar actos administrativos ilícitos.** Esto podría hacerse mediante reparaciones provisionales (suspensión provisional de los efectos de una decisión administrativa) y el restablecimiento de la situación fáctica y jurídica anterior al acto administrativo ilícito (plena competencia), incluida una compensación monetaria por daños personales o materiales. Como mínimo, los tribunales deben estar facultados para anular el acto administrativo ilícito e instruir a la autoridad administrativa para que dicte uno nuevo de conformidad con la ley (auténtica protección de la legalidad). Los tribunales también suelen ser capaces de obligar a actuar a la autoridad administrativa cuando esta muestra pasividad frente a una solicitud o petición. Debe garantizarse la ejecución de las resoluciones de los tribunales, incluso mediante el delito de desacato al tribunal. Se deben eliminar de la legislación los obstáculos innecesarios a la ejecución de las resoluciones judiciales contra las autoridades públicas (por ejemplo, alegando como excusa la legalidad presupuestaria). Los jueces y tribunales

deben disponer de mecanismos suficientes para hacer cumplir sus resoluciones ante las autoridades públicas.

Mejorar el conocimiento y la cooperación mutuos entre la justicia formal, indígena e intercultural; definir claramente en la ley, en plena consulta con los grupos indígenas, la frontera jurídica que separa la justicia indígena y la formal; y fortalecer la capacidad de coordinación para promover el acceso a la justicia formal, indígena e intercultural por toda la población peruana, independientemente de su identidad o su lugar de residencia en el país. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Implementar mecanismos de coordinación que promuevan el acceso a la justicia formal, indígena e intercultural.** Esto abarca los niveles regional y local entre los actores y las instituciones locales que promueven el acceso a la justicia formal, indígena e intercultural a fin de abogar por la coexistencia, el respeto y la implementación efectiva de ambas jurisdicciones. A nivel regional, esto incluye, entre otros, el poder judicial, la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) y las Oficinas Locales de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), los jueces de paz, el MINJUSDH, las rondas campesinas u otros actores de la justicia comunitaria, el Ministerio Público, la Policía, los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil.
- **A nivel local, implementar mecanismos de coordinación** entre los jueces de paz y las rondas campesinas u otros actores de la justicia comunitaria y otras instituciones de justicia, como la Policía, en pro de la articulación y la colaboración para brindar acceso a la justicia a los pueblos indígenas y nativos en casos particulares, como la resolución de conflictos entre ambas jurisdicciones y la ejecución de las decisiones.
- **Ofrecer actividades de fomento de la capacidad a los funcionarios encargados de la administración de justicia**, como jueces, jueces de paz, policías y fiscales, sobre la justicia indígena e intercultural y el respeto de esta jurisdicción; y a las *rondas campesinas* y otros actores de la justicia comunitaria sobre derechos humanos y fundamentales, la Constitución y la justicia formal.
- **Invertir en la capacitación de agentes policiales en materia de derechos humanos y fundamentales** (incluidos los derechos indígenas, ambientales y de género y los procedimientos específicamente relacionados) e implementar medidas para entablar relaciones de confianza con la población, incluido un acceso a los servicios de justicia que sea efectivo y esté orientado a las personas. Las partes interesadas nacionales podrían considerar el diseño y la implementación de un plan nacional.

Ampliar el alcance estratégico del sistema de justicia para adoptar un enfoque centrado en las personas. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Considerar el fortalecimiento de la implementación de un sistema de justicia y un acceso a la justicia centrados en las personas como un derecho humano.** Los miembros clave del sistema de justicia demuestran un sólido compromiso con los mandatos constitucionales, jurídicos e institucionales que se les han otorgado. Sin embargo, es necesario trabajar para garantizar que esos mandatos “se centren en las personas”. La adaptación de esos mandatos para que estén más centrados en las personas dará lugar, con el tiempo, a un cambio progresivo de actitudes y acciones hacia enfoques centrados en las personas. Será una tarea complicada y a largo plazo, y puede implicar una modificación constitucional, o al menos la reinterpretación de “la administración de justicia”.
- **Comprometer recursos** para revisar cómo el sistema de justicia y sus principales instituciones pueden lograr unos mandatos más centrados en las personas. Un paso en la dirección correcta sería revisar y definir mejor los roles y funciones de las instituciones de justicia, incluidas sus funciones en la prestación de servicios de justicia, para evitar la superposición y duplicación de mandatos, servicios e iniciativas y asignar recursos de manera más eficiente.

- **Reactivar el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (CRSJ) y la implementación de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia.** Integrar enfoques centrados en las personas y comunes a todo el Gobierno para brindar servicios de justicia holísticos e integrados.

-Llevar a cabo una revisión que englobe todos los sistemas de la totalidad de los servicios de justicia para detectar superposiciones y duplicaciones, subsanar las brechas en la disponibilidad de servicios y garantizar un acceso efectivo y de calidad a la justicia para toda la población. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Considerar la posibilidad de revisar los servicios de justicia y los mecanismos de coordinación existentes** para evitar la duplicación y superposición de mandatos y la continuidad de los servicios. Esto debería incluir la duplicación y superposición de servicios, incluido el asesoramiento jurídico, la defensa jurídica y los servicios multidisciplinarios; la coordinación para establecer mecanismos financieros y asignaciones de recursos convenientes para asegurar la implementación y la continuidad de los servicios; el planeamiento de una estrategia conjunta y de servicios integrados eficaces; y el seguimiento y monitoreo.
- **Fortalecer la coordinación entre el MINJUSDH y otras instituciones** que brindan servicios similares o complementarios a los Centros Emergencia Mujer (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). Esto incluye servicios de defensa pública y asesoramiento jurídico en los casos de violencia contra las mujeres, con el poder judicial en la conciliación y ejecución de decisiones.
- **Promover la coordinación entre el poder judicial y el Ministerio Público.** Es importante cooperar con otras instituciones en un mejor planeamiento a fin de brindar servicios complementarios para el acceso a la justicia. El desequilibrio entre el número de fiscales y jueces que atienden los casos de violencia contra las mujeres y los temas ambientales incide en la capacidad de atender las necesidades jurídicas de manera efectiva y oportuna.
- **Promover la independencia y el trabajo de la Defensoría del Pueblo como mecanismo de rendición de cuentas.** Habida cuenta de su presencia y su labor a nivel nacional, sobre todo en las regiones donde las poblaciones más vulnerables se enfrentan a la necesidad de la presencia del Estado y sus servicios, y donde existen conflictos sociales. Esto puede incluir una mejor coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas en la asignación presupuestaria.
- **Fortalecer la capacidad de la defensa pública para brindar servicios en todo el país.** Brindarles capacitación en diferentes temas y necesidades jurídicas y de justicia (como los derechos y la justicia de género y de las comunidades indígenas), y la asignación y el gasto de los recursos financieros suficientes para promover este trabajo.
- **Fomentar un sistema institucionalizado, integrado, coordinado, profesionalizado y sostenible de educación continua** para jueces, fiscales y otros miembros del personal que participen en la administración de justicia para prevenir y corregir la fragmentación en el fomento de la capacidad y la superposición de mandatos en esta esfera. La Academia de la Magistratura deber liderar esto en coordinación con las demás instituciones de justicia.

Promover la participación de partes interesadas externas en el ciclo de políticas de justicia y en el diseño y la prestación de servicios. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Integrar a las partes interesadas externas en el diseño, la provisión, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los servicios públicos.** Incluirlos en los mecanismos de coordinación de políticas actuales y futuros. Esto engloba el examen del marco regulador y las políticas existentes en esta materia. Se puede promover en el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) y el CRSJ.

- **Considerar la implementación de un enfoque que incluya a toda la sociedad para la resolución de problemas jurídicos.** Esto implica asociarse con el sector privado, los profesionales del derecho, los sindicatos, el mundo académico, la sociedad civil y otras personas para el desarrollo y la prestación de servicios jurídicos, de justicia y conexos. Por ejemplo, la capacitación de los asesores judiciales y jurídicos sobre las cuestiones de la violencia contra las mujeres podría realizarse a través de ONG locales, que pueden conocer el contexto local.

Referencias

- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2014), *Governing to deliver reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*, [5]
<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2023), *Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento [Citizen participation in national policies: current situation and proposals for its strengthening]*, [28]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4267205/CEPLAN%20-%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20en%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf?v=1678986918>.
- CERIAJUS (2004), *Plan Nacional para la Reforma de la Administración de Justicia [National Plan for the Reform of the Administration of Justice]*, [10]
https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf.
- Council of Europe (2003), *Recommendation Rec(2003)16 on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law*, [34]
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805df14f.
- Defensoría del Pueblo (2023), “Informe Defensorial N 190: Crisis política y protesta social: Balance defensorial tras tres meses de iniciado el conflicto” [Report N 190: Political crisis and social protest: Assessment of the Ombudsman Office after three months of the conflict], [8]
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-190-Crisis-poli%C3%81tica-y-protesta-social.pdf>.
- Defensoría del Pueblo (2022), *Defensora del Pueblo en funciones solicitó aumento de presupuesto para el 2023 al Congreso de la República*, [18]
<http://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/10/NP-761-2022-Sustentaci%C3%B3n-del-presupuesto-institucional-2023.pdf>.
- Defensoría del Pueblo (2020), *Supervisión a Direcciones Distritales de Defensa Pública del MINJUSDH en la atención de la violencia contra las mujeres en contexto de estado de emergencia sanitaria: Lima, Lima Este, Lima Sur, Lima Norte, Ventanilla, La Libertad, Cusco, Huánuco y Junín.*, [29]
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Reporte-de-ADM-002-Defensa-P%C3%ABblica.pdf>.
- Defensoría del Pueblo (2007), *Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia Informe No 121 [Proposals for an effective contentious-administrative reform from an access to justice perspective. Report 121]*, [32]
https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/un-eficiente-sistema-de-justicia/.
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2007), “La incidencia de la labor del Tribunal Constitucional en el quehacer del Poder Judicial y algunas ideas para enfrentar algunos eventuales excesos producidos en ese contexto”, *Revista Oficial del Poder Judicial. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*, Vol. 1/1, pp. 143-167, [15]
<https://doi.org/10.35292/ropj.v1i1.98>.

- Fox Velarde, M. A. (2021), *La ejecución de las sentencias de condena por parte del estado peruano: propuesta para la implementación de un nuevo procedimiento [The execution of conviction sentences by the Peruvian state: proposal for the implementation of a new procedure]*, Repositorio Universidad de Lima, <https://hdl.handle.net/20.500.12724/14086>. [35]
- Franco Mayorga, F. (2018), *Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder ejecutivo de Perú [Coordination and coherence problems in public policy for the modernization of the Executive branch of Peru]*, <http://www.redalyc.org/journal/3575/357559200005/html>. [25]
- INEI (2022), “Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales”, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3396297/Per%C3%BA%3A%2050%20a%C3%B1os%20de%20cambios%2C%20desaf%C3%ADos%20y%20oportunidades%20poblacionales.pdf?v=1657734986>. [21]
- Inter-American Commission of Human Rights (2022), *CIDH reitera preocupacion por la inestabilidad politica en el Peru y su impacto en los derechos humanos [The IACHR reiterates its concern at the political instability of Peru and its impact on human rights]*, AOS Press Release, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/063.asp>. [3]
- Inter-American Commission of Human Rights (2022), *Visit to Peru: IACHR Notes Risks for Democracy, Calls on Institutions to Exercise Their Mandates in Compliance with Legality and Due Process*, OEA Press release, http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2022/233.asp. [9]
- Inter-American Commission on Human Rights (2023), *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales [Situation of Human Rights in Peru in the Context of Social Protests]*, OAS Press Release, https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2023/083.asp. [4]
- Landa Arroyo (2020), *Crisis constitucional en el Perú: tres presidentes en siete días” [Constitutional crisis in Peru: three presidents in seven days]*, Agenda Estado de Derecho, <https://agendaestadodederecho.com/Peru-tres-presidentes-en-siete-dias/>. [1]
- Levitsky, S. (2016), *La precaria continuidad democrática peruana [The fragile democratic continuity in Peru]*, <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-precaria-continuidad-democratica-peruana/>. [6]
- Malpartida Castillo (2011), “Tribunal Constitucional Vs. Poder Judicial”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/199>. [16]
- Ministerio de Cultura (2023), *Lista de pueblos indígenas u originarios [List of indigenous and originary peoples]*, <https://bdpi.cultura.gob.pe/index.php/pueblos-indigenas>. [11]
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2021), *Manual de Operaciones del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la mujer e Integrantes del Grupo Familiar –AURORA*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2029555/MOP-AURORA.pdf>. [22]
- Nylund, A. (2014), *Access to Justice: Is ADR a help or Hindrance? In The Future of Civil Litigation - Access to Courts and Court-annexed Mediation in the Nordic Countries*, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-04465-1_16. [19]

- OECD (2022), *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ccb3ca1b-en>. [14]
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [27]
- OECD (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention - Peru's Phase 2 Monitoring Report*, <https://www.oecd.org/corruption/peru-oecd-anti-briberyconvention.htm>. [20]
- OECD (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>. [23]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438?_ga=2.168882977.1057788150.1694733111-636357272.1694733111. [26]
- Poder Judicial del Perú (2022), *Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad 2022-2030 [National Plan for Access to Justice of Vulnerable Populations 2022-2030]*. [13]
- Presidencia del Consejo de Ministros (2022), *National Policy of the Modernization of Public Management until 2030, approved by Supreme Decree No. 103-2022-PCM, from 19 August 2022*, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3361746-103-2022-pcm>. [24]
- Tanaka, M. (2017), *La reforma del sistema político y electoral: Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021 [Reform of the political and electoral system: Balance of Research in Public Policies 2011-2016 and Research Agenda]*, https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2017/08/balance_y_agenda_martin_tanaka_0.pdf. [7]
- Tribunal Constitucional (2020), *Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral [Case of vacancy of the President of the republic for moral incapacity]*, Judgment 0002-2020-CC/TC, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>. [2]
- Tribunal Constitucional (2019), *TC acordó no participar en Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia*, <http://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-acordo-no-participar-en-consejo-para-la-reforma-del-sistema-de-justicia/>. [17]
- Venice Commission (2020), *Report on Election Dispute Resolution, approved by the Council for Democratic Elections at its 68th meeting (online, 15 June 2020) and adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8-9 October 2020)*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)025-e). [33]
- Vivas, J. and E. Javier (2020), *El proceso contencioso-administrativo peruano: breve historia, presente y perspectivas futuras.*, <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/39>. [31]
- Woehrling, J. (2009), *Protecting Legality: Public administration and judiciary in EU countries: How to reconcile executive accountability and judicial review?*, <https://www.sigmaxweb.org/publications/42755351.pdf>. [30]

Yrigoyen, R. (2002), *Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralism legal* [Towards a recognition of the rondas campesinas and legal pluralism], <https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/177.pdf>.

[12]

4

Gobernanza y gestión para un sistema judicial transparente e independiente en el Perú

Este capítulo se centra en la estructura y el funcionamiento del sistema judicial del Perú y lo compara con el de los países miembros de la OCDE. Trata sobre la gobernanza de los sistemas judiciales, la institucionalización de disposiciones de autogobierno judicial que sustenten los poderes judiciales independientes, la gestión de los tribunales y los mecanismos para proteger la independencia e imparcialidad de los jueces en ejercicio. También destaca el sistema de justicia administrativa en el Perú, que es una de las principales salvaguardas del Estado de derecho y la protección de las inversiones privadas y el desarrollo económico en los países miembros de la OCDE. Por último, analiza los aspectos clave de la gestión del poder judicial, como la gestión de recursos humanos, por ejemplo, el presupuesto, la selección y el nombramiento de jueces, la disciplina e integridad, y la paridad de género dentro del poder judicial.

4.1. Introducción

El principio de independencia judicial se hace efectivo a través de la capacidad de los jueces y tribunales para desempeñar sus funciones y administrar justicia con imparcialidad, libres de la influencia o el control de otros actores; también se expresa en la capacidad del poder judicial como institución para funcionar de forma autónoma, sin la interferencia de otros poderes del Gobierno. La independencia judicial es fundamental para mantener la integridad del poder judicial y la transparencia de la función judicial como características distintivas del Estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia.

La independencia externa hace referencia a la independencia de los poderes legislativo y ejecutivo, así como de otras fuerzas. La independencia interna se refiere a los jueces individuales (si los jueces están influenciados por sus colegas y superiores). Este capítulo analiza cómo el Perú ha hecho efectiva la independencia de los jueces, detecta los principales órganos y prácticas que pueden interferir en ella (como la Defensoría del Pueblo o la Junta Nacional de Justicia, el nombramiento o la temporalidad de los jueces y su renovación, desempeño y remuneración), y la compara con las experiencias de los miembros de la OCDE.

Este capítulo también destaca la importancia de implementar las decisiones judiciales contra las autoridades públicas como señal de independencia judicial y como garante del respeto del Estado de derecho en el país para el pueblo peruano. A continuación, evalúa el proceso de asignación presupuestaria en el Perú y las negociaciones entre el sector de la justicia y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y cómo este proceso presupuestario puede limitar la eficiencia del sistema de justicia.

Por último, este capítulo hace referencia a la Comisión de Justicia de *Género* y *destaca los* importantes avances realizados hacia la igualdad de género y el logro de la paridad de género en el sistema de justicia, en pro de una gobernanza y una gestión del sistema de justicia más inclusivas y representativas.

4.2. Institucionalización del autogobierno judicial La búsqueda de un sistema de justicia independiente

4.2.1. Independencia judicial

Independencia judicial en los países miembros de la OCDE

El capítulo 2 subrayó que, en los países miembros de la OCDE, la independencia judicial emana del Estado de derecho y constituye un sello fundamental del mismo. Se necesita un poder judicial independiente para garantizar que las autoridades públicas estén sujetas a la ley y que se limiten el abuso de poder y la aplicación arbitraria de la ley.

La independencia judicial ocupa una posición central en varias normas internacionales (por ejemplo, los Principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas de 1985, el Convenio Europeo de Derechos Humanos [art. 6] y la Convención Interamericana de Derechos Humanos [art. 8]), que consagran el derecho humano fundamental a ser oído por un juez imparcial predeterminado por la ley.

La independencia judicial de un juez en ejercicio que dicta resoluciones basadas en la legislación (es decir, independencia interna) también puede entenderse como la ausencia de fuerza indebida. El principio de independencia judicial ha sido reconocido y expresado en varios instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución 217 A de la Asamblea General, 10 de diciembre de 1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (OEA, 22 de noviembre de 1969), ratificada por el Perú en 1980; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Resolución 2200 A de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966),

ratificado por el Perú en 1978; y los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de septiembre de 1985.

Para salvaguardar la independencia judicial, incluso contra extralimitaciones por parte de otros poderes del Gobierno, se han diseñado diferentes medidas institucionales, jurídicas y operativas, incluidos procedimientos para el nombramiento y ascenso de jueces, la introducción de consejos del poder judicial para gestionar la carrera de los jueces, el concepto de mandato judicial, la autonomía financiera, administrativa y de gestión de los tribunales, y los marcos que rigen la conducta y la disciplina judiciales. Por ejemplo, muchos países miembros de la OCDE han creado consejos del poder judicial o sus equivalentes para garantizar la autogestión del poder judicial y la impartición efectiva de justicia. Estos consejos y sus equivalentes son órganos autónomos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo. Además de salvaguardar la independencia judicial, se crearon algunos consejos para mejorar la calidad de la justicia y ayudar a los jueces a adoptar nuevas formas de rendición de cuentas en la administración de los tribunales. Esto se logró transfiriendo responsabilidades del ejecutivo (de los ministerios de justicia) al propio poder judicial para evitar la dotación de personal por motivos políticos en las oficinas judiciales (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Las principales responsabilidades asignadas habitualmente a los consejos judiciales

Asuntos principales	Contenido
Personal	Selección de jueces, ascensos, disciplina, juicio político, destitución, reubicación o reasignación, salarios y gratificaciones de los jueces.
Administración	Horarios de trabajo, composición de los paneles, asignación inicial de casos, reasignación de casos, cuotas de carga de casos, evaluación del desempeño del tribunal, flujo de casos, establecimiento del número de jueces por tribunal, establecimiento del número y proceso de contratación de asistentes legales, establecimiento del número y proceso de personal judicial, transferencia de competencia, tramitación de denuncias
Finanzas	Establecer el presupuesto para el poder judicial, los presupuestos para los tribunales individuales, la asignación de presupuestos dentro de los tribunales, el apoyo no monetario a los tribunales (por ejemplo, asistentes legales)
Educación o formación	Formación de candidatos judiciales, de jueces, organización y asistencia a congresos, financiación de la educación continua, de la educación obligatoria o de la formación
Cuestiones éticas	Adopción de normas de ética judicial y códigos de conducta
Información	Mecanismos de transparencia, grabación de juicios, publicación de sentencias, declaración financiera, protección de datos personales
Digital o TIC	Administración de expedientes y sentencias (almacenamiento de datos, etc.), acceso a Internet, justicia electrónica
Normativa	Revisar y promover modificaciones a los reglamentos procesales/civiles, penales administrativos, etc.) y al estatuto de los tribunales

Fuente: OCDE, extraído de Kosar, David (2018), "Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales, and Impact of Judicial Self-Governance in Europe (1 December 2018)", *German Law Journal*, Vol. 19, No. 7, <https://ssrn.com/abstract=3459367>.

Si bien la existencia de un consejo judicial no garantiza ni la independencia judicial ni la rendición de cuentas judicial, se han codificado normas internacionales para preservar la independencia del poder judicial a través de consejos judiciales. Por ejemplo, el Consejo de Europa adoptó una recomendación sobre la independencia judicial en 2010 (Recuadro 4.1) (Council of Europe, 2010^[11]).

Recuadro 4.1. Recomendación sobre jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades

Consejos del poder judicial

La recomendación define los consejos judiciales como órganos independientes establecidos por la constitución, que buscan salvaguardar la independencia del poder judicial y de los jueces individuales y promover así el funcionamiento eficiente del sistema judicial (párr. 26). Establece que los jueces que consideren amenazada su independencia deben tener la posibilidad de recurrir a un consejo judicial u

otra autoridad independiente (párr. 8). Al menos la mitad de los miembros deberían ser jueces elegidos por otros jueces de todos los niveles del poder judicial (párr. 27); estos nombramientos deberían ser transparentes para los jueces y la sociedad mediante el establecimiento de procedimientos preestablecidos (párr. 28); en el ejercicio de sus funciones, no deben interferir con la independencia de los jueces (párr. 29).

Fuente: (Council of Europe, 2010^[11]), *Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency, and responsibilities*, aprobada por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2010 en la 1098ª reunión, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>.

La búsqueda de poderes judiciales independientes ha adoptado diversas formas más allá de la creación de consejos judiciales. Algunos países también han creado autoridades de administración de tribunales, generalmente bajo la dirección de los ministerios de justicia. Esta pluralidad de acuerdos de gobernanza tiene como objetivo preservar la independencia de los tribunales, la eficiencia de la impartición de justicia, así como la rendición de cuentas de los jueces. Los consejos judiciales y los servicios judiciales (o administraciones judiciales) son los enfoques más comunes para institucionalizar el autogobierno judicial en los países miembros de la OCDE para promover la independencia institucional del poder judicial.

4.2.2. Independencia judicial en el Perú

Además de impartir justicia a través de sus órganos jurisdiccionales, como se vio en el capítulo 3, *el poder judicial* del Perú es el responsable jurídicamente de mejorar la administración del sistema de justicia, sobre todo en áreas como la gestión de casos y la reducción de la *carga procesal*. Lo hace a través del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial específicamente para mejorar la gestión del poder judicial (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del Perú

El Consejo *Ejecutivo del Poder Judicial* (CEPJ) es el órgano rector del poder judicial del Perú; supervisa la gestión técnico-administrativa del poder judicial y sus órganos locales.

Composición

El CEPJ está compuesto por seis miembros: el presidente del poder judicial, quien lo preside y tiene voto simple y decisivo; dos jueces supremos titulares elegidos por la Corte Suprema; un juez superior titular elegido por los presidentes de las Cortes Superiores de Justicia; un juez titular especializado o mixto; y un representante elegido por la Junta de Decanos del Colegio de Abogados del Perú.

Características principales

El mandato del CEPJ dura dos años. Para la designación del juez titular superior, cada Sala Plena de las Cortes Superiores elige un candidato, y los presidentes de las Cortes Superiores, mediante sufragio directo, eligen al miembro del CEPJ. Para la designación del juez titular especializado o mixto, los jueces titulares especializados o mixtos eligen un representante por cada distrito judicial, quienes se reunirán para elegir entre ellos al juez que integrará el CEPJ. Si el presidente del Consejo Ejecutivo no puede cumplir con sus funciones, asume su cargo el juez supremo de mayor antigüedad en el Consejo. El Consejo Ejecutivo se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebran cuatro veces al mes, mientras que las extraordinarias son convocadas por el presidente o a petición de al menos tres miembros. Según su decisión, el número mínimo de miembros del grupo o de la organización que deben estar presentes para llevar a cabo los asuntos oficiales es la mitad más uno del número total de directores. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple. Las ausencias injustificadas se sancionan con una multa equivalente a tres días de ingresos totales, y quedan registradas.

Funciones

Administrativas: el establecimiento del número de jueces supremos titulares y de jueces de la Oficina de Control de la Magistratura, la designación y composición de comisiones, la creación de oficinas de dirección dentro de la Gerencia General, la administración de las oficinas y los bienes a nivel nacional, la creación y reubicación de distritos judiciales, juzgados y demás dependencias judiciales, la asignación de procesos a los jueces según sus especialidades, la reasignación de causas entre los tribunales especializados de la Corte Suprema. En el nombramiento, el traspaso de autoridad del personal, la selección del gerente general, gerentes, jefes de oficina y demás cargos de alto nivel, y el nombramiento de jueces superiores y supernumerarios especializados de la lista anterior hecha por la Junta Nacional de Justicia. En materia de sanciones, decide la destitución de los jueces de paz y auxiliares judiciales. En segunda instancia, decide las sanciones de multas, amonestación y suspensión que establezca la Oficina de Control de la Magistratura.

Presupuestarias: aprobación de la propuesta de presupuesto del poder judicial (elaborada y propuesta por la Gerencia General) y ejecución una vez aprobada y convertida en ley.

Educativas: coordinación con la Academia de la Magistratura en la organización de programas de formación para jueces.

Digitales: gestión y supervisión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y mecanismos estadísticos.

Reguladoras: aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Poder Judicial y demás normas internas.

Fuente: Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, de julio de 1993; Reglamento de Organización y Funciones de la Corte Suprema de Justicia y Órganos de Gobierno y Control Nacionales, aprobado por Resolución Administrativa N° 000321-2021-CE-PJ, de 27 de septiembre de 2021.

Sin embargo, varias de estas funciones se comparten, de hecho, con otros órganos del poder judicial, incluidas la Sala Plena y la Oficina de Control de la Magistratura, o con otras instituciones del sistema de justicia, como la Academia de la Magistratura y la Junta Nacional de Justicia. Esto tiende a generar superposición o confusión respecto de las funciones de cada organismo, como se menciona en el capítulo 3. Esto plantea dos cuestiones:

- **En primer lugar, se trata de aclarar las responsabilidades de gestión** de la *Sala Plena* y del CEPJ, para reducir las funciones potencialmente superpuestas. En cuestiones disciplinarias, la existencia de tres órganos distintos (el CEPJ, la Inspección del Poder Judicial y el Consejo Nacional del Poder Judicial), cada uno con reglas y procedimientos diferentes o poco claros, puede producir un solapamiento de responsabilidades (véase el capítulo 3).
- **En segundo lugar, mejorar la transparencia y las reglas que rigen la elección de los miembros del CEPJ.** Los grupos y las asociaciones de jueces suelen mencionar que una regulación limitada en esta materia no garantiza un proceso electoral claro y transparente. Algunos de los temas mencionados son la falta de un debate para un voto informado, irregularidades en el proceso de votación, una falta de requisitos que regulen quién puede ser considerado para su elección y la ausencia de medidas que garanticen la integridad de los posibles candidatos (resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, de 18 de agosto de 2021) (Huaraca, 2019^[21]).

Esto ha llevado a los jueces a solicitar un reglamento para la elección de los miembros del Consejo Ejecutivo. En consecuencia, en 2021, el presidente del Consejo Ejecutivo dirigió el desarrollo de un reglamento sobre la elección del juez superior titular y del juez especializado o mixto como miembros de este consejo^{1,2} lo que demuestra una institucionalización general poco clara de las responsabilidades. Sin

embargo, aunque el Reglamento de 2021 parece haberle asignado la mayor parte de las responsabilidades de gestión al CEPJ, todavía se necesita una regulación más clara para aclarar aún más las disposiciones.

Protección de la independencia de los jueces en ejercicio en el Perú

El principio de independencia judicial está reconocido en la Constitución peruana y desarrollado a través de leyes y reglamentos (véase el capítulo 3). Sin embargo, en la práctica, la independencia de los jueces en ejercicio no está plenamente garantizada. Varios factores pueden exponer a los jueces a injerencias políticas y socavar su independencia.

En este apartado se describen los principales desafíos que afronta la independencia judicial de los jueces en ejercicio en el Perú. Algunos están relacionados con el sistema de gestión de recursos humanos (ratificación, evaluación del desempeño y temporalidad) y otros con la posibilidad de que otros poderes interfieran en la toma de decisiones de los jueces en ejercicio (injerencia), en particular el impacto de la Defensoría del Pueblo en la independencia judicial en el Perú.

Las principales cuestiones que corren el riesgo de socavar la independencia interna de los jueces en Perú son:

- la **injerencia**, la posibilidad de interferencia en procedimientos judiciales individuales por parte de otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, no solo a través del *amicus curiae* (un asesor imparcial de un tribunal de justicia en un caso particular) universalmente aceptado o de una institución coadyuvante, sino mediante órdenes directas;
- la **ratificación** de jueces cada siete años (lo que se aborda en el apartado 4.4 sobre recursos humanos);
- el **plan de evaluación del desempeño** de los jueces cada tres años y medio (véase el apartado 4.4);
- la **temporalidad**, el elevado número de jueces con un contrato temporal (véase el apartado 4.4).

Como se vio en el capítulo 2, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al tratar cuatro casos del Perú, expresó su preocupación por la violación por parte del Perú del principio de independencia judicial de jueces o fiscales, como se describe en el artículo 8 (relativo a las garantías judiciales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH determinó que el Perú violó las garantías judiciales de las víctimas porque las decisiones de ratificación, evaluación y destitución no estaban adecuadamente justificadas. Esto, a su vez, vulneró el derecho de las víctimas a conocer de antemano y en detalle los cargos que se les imputan, impidiéndoles preparar una defensa. La Corte consideró que la aplicación de estos mecanismos por parte del Perú era punitiva y que violaba las garantías del debido proceso jurídico y la independencia judicial.

A continuación, se analizará el impacto de las condiciones de empleo temporal para jueces y fiscales, así como las ramificaciones de los esquemas de ratificación y evaluación del desempeño en la independencia judicial. Además, existen iniciativas encaminadas a mejorar la calidad y previsibilidad de las sentencias judiciales, en particular a través de los Acuerdos Plenarios del poder judicial y los Plenos Casatorios de la Corte Suprema, que presentan desafíos. En ocasiones, estas iniciativas pueden sugerir resoluciones imperfectas, lo que genera preocupaciones sobre la precisión de las decisiones de los jueces. Dada la naturaleza obligatoria de estas resoluciones, existe un debate entre los jueces sobre el posible menoscabo de la independencia judicial. Estos Acuerdos Plenarios pretenden funcionar de manera similar a los “lineamientos de sentencia” en algunos países de la Commonwealth, como el Consejo de Condenas de Inglaterra y Gales (Reino Unido), creado en 2010, y los lineamientos de sentencia del Consejo Judicial Irlandés (Poder Judicial del Perú, 2022^[3]; 2020^[4]; 2016^[5]; The Judicial Council, 2022^[6]).

4.2.3. El impacto de la Defensoría del Pueblo en la independencia judicial en el Perú

El Perú ha realizado esfuerzos considerables para promover la integridad y la rendición de cuentas dentro del sistema judicial. Sin embargo, algunos de estos esfuerzos podrían socavar la independencia de los jueces. Por ejemplo:

- El marco normativo que regula las funciones y atribuciones de la Defensoría del Pueblo (Ley 26520, 1995) faculta al defensor del pueblo para iniciar y proseguir, de oficio o a petición de la parte interesada mediante denuncia, una investigación conducente a una evaluación o decisión que determine que una actuación de la administración pública o de sus agentes, incluidos el poder judicial y el Ministerio Público, afecta los derechos constitucionales y fundamentales de la persona o de una comunidad (art. 9[1]). La Ley de Simplificación Administrativa (Ley 25035 de 11 de junio de 1989) incluye dentro de la administración pública los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como los órganos que la Constitución dota de autonomía.
- Esta amplia definición de administración pública, junto con los amplios poderes otorgados a la Defensoría del Pueblo, le permite al defensor del pueblo interferir en procedimientos judiciales individuales sin restricciones claras. Por ejemplo:
 - Si la investigación está relacionada con la administración de justicia, el defensor del pueblo deberá informar a la institución de la denuncia y podrá solicitar a las instituciones correspondientes la información necesaria, la cual deberán proporcionar sin interferir en la actividad jurisdiccional de la institución, respetando el secreto judicial, e informar de sus conclusiones al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial o al Ministerio Público (arts. 14, 16 y 17). Si la información solicitada no se proporciona como parte de la investigación, el defensor del pueblo puede solicitar medidas disciplinarias contra el juez o el fiscal (art. 21).
 - Esto tiene implicaciones prácticas de gran alcance respecto de la independencia judicial. Si un juez o un fiscal no atiende una solicitud de información o una respuesta a una denuncia de un defensor del pueblo, este puede solicitar que se inicie un proceso disciplinario en su contra. Esto podría utilizarse como una amenaza a su autoridad para decidir el resultado del caso o incluso interferir en procedimientos judiciales individuales.

El alcance de los poderes de la Defensoría del Pueblo también puede socavar aún más la independencia de los jueces o fiscales en ejercicio a cargo de un caso al crear el riesgo de que los jueces individuales puedan quedar sujetos a las órdenes del defensor del pueblo, dado que este preside la comisión especial que selecciona a los miembros de la *Junta Nacional de Justicia o Junta, que*,³ a su vez, puede emprender un procedimiento disciplinario contra jueces y fiscales. De hecho, el defensor del pueblo también puede solicitar que la Junta Nacional de Justicia inicie acciones disciplinarias contra jueces y fiscales.

Dado que la Defensoría del Pueblo es una de las instituciones con mejor índice de aprobación (IPOS, 2019^[7]; IPSOS and Proética, 2022^[8]), en particular debido a su labor de promoción, el temor a una evaluación negativa por parte de esta institución podría aumentar indirectamente la presión sobre un juez o un fiscal para que cumpla con sus peticiones. Por consiguiente, el Perú podría beneficiarse de una revisión de los poderes de la Defensoría del Pueblo definidos por ley para aclarar su alcance de intervención en procedimientos judiciales individuales. El Perú también podría considerar revisar los acuerdos actuales con miras a establecer salvaguardias clave necesarias para proteger la independencia judicial y, al mismo tiempo, alinear el marco legal del Perú con las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE.

4.3. Asignación y negociación presupuestarias

4.3.1. Asignación presupuestaria al sector judicial

Tendencias en la negociación de asignaciones presupuestarias al poder judicial en los países miembros de la OCDE

Para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la asignación adecuada de recursos entre los tribunales, algunos países miembros de la OCDE (por ejemplo, Bélgica, Finlandia, Francia y los Países Bajos) han implantado una presupuestación basada en el desempeño, que introduce indicadores de desempeño sobre los resultados obtenidos a partir del presupuesto (Currístine, 2007^[9]) (Recuadro 4.3). Sin embargo, en el Perú, los presupuestos de los tribunales todavía se elaboran principalmente considerando los costos de referencia del año anterior. En el Perú, los aumentos incrementales interanuales de los presupuestos de los tribunales (y otros) se conocen como presupuestación inercial.

Recuadro 4.3. Prácticas de la OCDE en materia de presupuestos judiciales

En **Alemania**, el presupuesto judicial forma parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. Las solicitudes de presupuesto anual se basan en líneas de base. El Ministerio de Justicia y el Ministerio de Finanzas negocian y acuerdan formalmente la propuesta presupuestaria final, que luego se presenta al *Bundestag* (Parlamento) para su aprobación. Una vez asignados los fondos, el Ministerio de Justicia los distribuye entre los tribunales individuales. En la mayoría de los *Länders* el proceso es similar. Por consiguiente, el poder judicial no tiene una oportunidad formal de participar en el proceso presupuestario. Sin embargo, el presidente de cada tribunal desempeña un papel en la preparación de propuestas presupuestarias para su tribunal y, posteriormente, en la gestión de los fondos asignados. En algunos tribunales, el *Geschaeftsleiter* también participa en la redacción de las propuestas presupuestarias y puede ser el encargado de la propia gestión presupuestaria. Los planes presupuestarios suelen diseñarse para períodos de dos años.

En los **Países Bajos**, en 2016, el poder sobre el presupuesto judicial se le otorgó a un consejo judicial independiente (Viapana, 2018^[10]). El presupuesto del poder judicial ya no está incluido en el presupuesto general del Ministerio de Seguridad y Justicia, sino que constituye una categoría separada en el presupuesto nacional. Aunque el Ministerio sigue siendo formalmente responsable de presentar y justificar la solicitud de presupuesto del poder judicial ante el Parlamento y de asignar los fondos aprobados al Consejo, el presupuesto anual se calcula según una fórmula objetiva y precisa que tiene en cuenta el número de casos que se prevé resolver durante el año y el coste por caso, con los datos de entrada acordados mutuamente por todas las partes involucradas, es decir, las juntas directivas de los tribunales, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Seguridad y Justicia. Una de las principales innovaciones de la reforma presupuestaria en los Países Bajos es la autonomía de los tribunales, que son organizaciones autoadministradas bajo la supervisión del Consejo Judicial. Cada tribunal tiene su junta directiva, que es el órgano decisorio encargado de la gestión general.

En **Finlandia**, el proceso presupuestario lo gestiona directamente el Ministerio de Justicia, que interactúa con los tribunales. En el caso de los indicadores de desempeño, las metas se basan en el número de casos estimado y tienen en cuenta el coste por caso y el número de decisiones por juez (persona-año). Otros indicadores son el número de casos entrantes, la duración de los procedimientos, el número de casos aplazados, el número de casos pendientes, el número de decisiones, el número de casos de jueces y tribunales, los medios presupuestarios de un tribunal y el gasto del presupuesto, así como indicadores de calidad. Todos estos indicadores se calculan a partir de un sistema ponderado de número de casos. Se tienen en cuenta las diferencias en la estructura de los casos agrupando

categorías de casos en diferentes categorías de dificultad, cada una de las cuales -tiene un coeficiente de ponderación fijo. El coeficiente se calculó mediante un seguimiento del tiempo de trabajo realizado en 2009. Para calcular los coeficientes de ponderación se tuvieron en cuenta no solo el tiempo de trabajo, sino también otros criterios, como el nivel de dificultad, el número y la duración de las audiencias necesarias o el -número de jueces que componen el panel que toma la decisión. El ciclo presupuestario comienza en enero, con la formulación del marco presupuestario por parte del Ministerio de Finanzas tras discutirlo con el Ministerio de Justicia. Dentro de este umbral, el Ministerio de Justicia decide el importe y los lineamientos para la asignación presupuestaria. El Departamento de Administración Judicial del Ministerio de Justicia lleva a cabo negociaciones individuales con el presidente de cada tribunal. Las reuniones individuales se celebran de septiembre a noviembre. Durante estas reuniones se analiza el desempeño de los tribunales, el nivel de cumplimiento de los objetivos y las previsiones para el año siguiente. Dentro del límite presupuestario impuesto por el marco, cada tribunal fija el número de casos que puede resolver con los recursos asignados.

Fuente: Elaboración propia de la OCDE; (Viapana, 2018^[10]), Pressure on Judges: How the budgeting System Can Impact Judge's Autonomy, in *Laws* 2018, 7, 38, www.mdpi.com/journal/laws.

En términos de asignaciones presupuestarias a los tribunales de los países de la UE, el Cuadro 4.2 muestra la cantidad media que los países de la UE gastaron por habitante en los tribunales por diversos grupos de países en función de su producto interior bruto (PIB) per cápita en 2020.

Cuadro 4.2. Asignaciones presupuestarias a los tribunales de los países de la UE, 2020

	Por habitante (en EUR)	Como % del PIB
Grupo A: <10.000 EUR	26,42	0,45 %
Grupo B: 10.000-20.000 EUR	63,24	0,42 %
Grupo C: 20.000-40.000 EUR	85,80	0,31 %
Grupo D: >40.000 EUR	137,54	0,25 %
Promedio	78,09	0,35 %

Nota: Para facilitar el análisis, los Estados miembros y las entidades se han dividido en cuatro grupos según su PIB per cápita, de los cuales el grupo A es el más bajo. Es importante señalar que existen diferencias considerables entre los países de la UE de la misma categoría con respecto a los presupuestos de los tribunales.

Fuente: (CEPEJ, 2022^[11]), *CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data)*, <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>.

El presupuesto del sistema judicial se determina utilizando la población (euros por habitante) o un porcentaje del PIB nominal como indicadores para las decisiones de asignación. El presupuesto por habitante es lógicamente mayor en los países y las jurisdicciones más ricos. Por otro lado, el mismo presupuesto, estandarizado como porcentaje del PIB, es mayor en los países menos ricos, lo que demuestra que la mayoría de ellos dan prioridad al sistema judicial frente a otros servicios públicos, pero también que esta prioridad representa un esfuerzo importante en su presupuesto estatal (CEPEJ, 2022^[11]).

Negociaciones sobre asignación presupuestaria al sistema judicial en el Perú

El proceso presupuestario en el Perú se centraliza en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), principalmente bajo la dirección de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) (OECD, 2023^[12]). El MEF, tras recibir las propuestas presupuestarias de todas las instituciones públicas, inicia un proceso

de negociación. Luego, el MEF prepara la propuesta de presupuesto final, que se presenta al Gabinete para su aprobación. El presupuesto propuesto incluye los presupuestos de las instituciones públicas, también conocidos como pliegos. A continuación, el proyecto de presupuesto del Gobierno se somete a debate en el Congreso, en donde se llevan a cabo negociaciones adicionales hasta que el Congreso tome una decisión final (OECD, 2016^[13]).

Es importante señalar que, con el objetivo de aumentar la independencia del poder judicial sobre el proceso de negociación presupuestaria con el MEF, el poder judicial se beneficia de un estatus específico desde 2006 (Ley 28821), en el que este negocia con una comisión de coordinación de la que el MEF es parte. En efecto, una vez que la propuesta de presupuesto del poder judicial ha sido elaborada internamente por la Gerencia de Planificación de la Gerencia General y aprobada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, el presidente del poder judicial remite el proyecto de presupuesto al poder ejecutivo. Luego, se discute en un comité de coordinación en el que participan el presidente del poder judicial, dos jueces supremos, el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Justicia. El poder ejecutivo presenta entonces al Congreso la propuesta de presupuesto acordada. A pesar de estas negociaciones, hay partes interesadas del poder judicial que han mencionado que el presupuesto acordado a menudo no refleja la solicitud presupuestaria inicial del poder judicial.

Recuadro 4.4. Proceso de aprobación presupuestaria de las instituciones peruanas

En la práctica, existen tres presupuestos: el PIA (Presupuesto Institucional de Apertura), que sigue la inercia del ejercicio económico anterior; el PIM (Presupuesto Institucional Modificado), que resulta de las modificaciones al presupuesto a lo largo del año, derivadas principalmente de variaciones en los ingresos fiscales; y el PE (Presupuesto Ejecutado), que es el presupuesto real que refleja los montos efectivamente gastados y la asignación final real de recursos públicos. Las divergencias entre el PIA y el PIM pueden ser significativas, en detrimento de una buena previsión de gastos y de un planeamiento financiero eficiente. El presupuesto público total en 2023 fue de 214.790.274.052 soles peruanos (53.697.568.513 euros).

La partida presupuestaria denominada “justicia” incluye algunas actividades calificadas como aplicación de la ley, pero no todas, ya que la Policía no está incluida. Con esta partida se financian nueve instituciones: 1) Poder judicial; 2) Ministerio *Público*; 3) Instituto Nacional Penitenciario (INPE) (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos); 4) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH); 5) Defensoría del Pueblo 6) Junta Nacional de *Justicia*; 7) Tribunal Constitucional; 8) Tribunal Militar y Policial; y 9) Academia de la Magistratura.

Todos juntos recibieron un PIA equivalente al 3,5 % del presupuesto público total en 2023 (7.504.720.289 soles peruanos o 1.876.180.072 euros). El poder judicial recibe el 44 % del presupuesto de justicia; el Ministerio Público, 35,8 %; el INPE, 10,3 %; el MINJUSDH, 7,2 %; la Defensoría del Pueblo, 1 %; el Tribunal Constitucional, 0,6 %; la *Junta* Nacional de Justicia, 0,5 %; y la Academia de la Magistratura, 0,2 %. Además, el 46,6 % se asigna a tres programas presupuestarios: mejora de los servicios del sistema de justicia penal; mejora de las competencias de la población penitenciaria para su reinserción social; y productos específicos para la reducción de la violencia contra las mujeres.

A otros programas presupuestarios se les han asignado presupuestos específicos (fuera de la asignación presupuestaria de justicia). Entre ellos se encuentran los siguientes: el programa para acelerar los procesos judiciales de familia (133.474.020 soles peruanos o 33.368.505 euros, 0,06 % del presupuesto total, asignado al poder judicial); mejora de los servicios del sistema de justicia penal (3.293.825.862 soles peruanos o 823.456.465 euros, 1,5 %, asignados al poder judicial, el MINJUSDH, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público); el programa de agilización de los procesos laborales

judiciales (134.331.233 soles peruanos o 33.582.808 euros, 0,06 %, asignados al poder judicial); productos específicos sobre la reducción de la violencia contra las mujeres, incluyendo medidas de protección a las víctimas como parte de la implantación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) en ocho distritos judiciales (261.383.680 soles peruanos o 65.345.920 euros, 0,12 %, y asignado al Ministerio Público, el poder judicial, el MINJUSDH y el Ministerio del Interior); y servicios especializados para la atención y recepción de denuncias (180.100.868 soles peruanos o 45.025.217 euros, 0,08 %).

Fuente: (Guardia, 2022^[14]), *El sistema presupuestario en el Perú*, ILPES, <https://digitallibrary.un.org/record/464103?ln=en>; Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2023, de 6 de diciembre de 2022; (OECD, 2023^[15]), *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>.

La asignación presupuestaria a las instituciones de justicia del Perú como porcentaje del PIB nacional fue análoga a la de los países miembros de la OCDE en la región: el Perú, 0,30 %; Chile, 0,30 %; Colombia, 0,32 %; y México, 0,33 %. Sin embargo, expresado en valor per cápita, Chile asignó cuatro veces más recursos financieros que el Perú a sus tres instituciones de justicia (poder judicial, Ministerio Público y MINJUSDH), con un gasto per cápita de 159 dólares de los Estados Unidos (145 euros, aproximadamente), y el Perú, de 38 dólares de los Estados Unidos (34 euros, aproximadamente) (IPE, 2018^[16]).

En el Perú, el factor determinante en el proceso de asignación presupuestaria parece ser la negociación de fondos entre las instituciones de justicia y el MEF. Sin embargo, estas discusiones parecen desconectadas del planeamiento presupuestario anual sobre necesidades sociales o de otro tipo, y rara vez conducen a asignaciones presupuestarias al poder judicial que reflejen sus propuestas iniciales, una cuestión planteada por el poder judicial y otras instituciones del sistema judicial (Lama, 2022^[17]). Por ejemplo, para 2023, el poder judicial solicitó 6,7 millones de soles peruanos (1,7 millones de euros, aproximadamente) al MEF. Solo alrededor de la mitad (3,4 millones de soles peruanos o 850.000 euros) fue incluida por el MEF en el proyecto de propuesta de presupuesto (Centro de Noticias del Congreso, 2022^[18]). Aunque la totalidad del presupuesto asignado a la justicia ha experimentado un aumento de aproximadamente 5 % anual desde 2021, sigue siendo menos de la mitad de la suma solicitada inicialmente por el poder judicial. Contextualizar estas discusiones puede ayudar a explicar esta desconexión:

- La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF se centra en análisis de costo-beneficio y previsión de ingresos, mientras que el poder judicial tiene como misión principal la ampliación y mejora en el diseño y la prestación de los servicios judiciales. En consecuencia, y tal y como lo confirman algunas exhaustivas entrevistas con partes interesadas del poder ejecutivo y judicial, el poder judicial solicita periódicamente aumentos a sus asignaciones presupuestarias, que rara vez son aprobados por el MEF en vista de la aparente falta de análisis cuantitativo y previsión estandarizada de necesidades por parte de del poder judicial. Además, tal y como lo plantearon estas partes interesadas durante las misiones de investigación y las entrevistas, otra razón de la aparente reticencia del MEF es la falta de mecanismos efectivos para garantizar la rendición de cuentas de los fondos públicos, la transparencia sobre el gasto y las salvaguardias contra el uso indebido.
- Estas diferencias en los enfoques para la fijación del presupuesto (el enfoque en los análisis de costos-beneficios y la previsión de ingresos frente a la misión principal de ampliación y mejora en el diseño y prestación de servicios judiciales) podrían explicar por qué a las dos instituciones les resulta difícil llegar a un consenso sobre cuestiones de asignación presupuestaria. Los análisis de costo-beneficio implican el mejor uso de los recursos fijos en un momento dado, calculados utilizando indicadores de mercado existentes, mientras que mejorar la calidad y ampliar el alcance

de los servicios judiciales suscita incertidumbres en su prestación y su impacto en la sociedad, que no pueden cuantificarse de antemano utilizando análisis de costo-beneficios.

- Este tipo de negociación a menudo resulta en ciclos de retroalimentación negativa, que tienden a no ser propicios para asegurar un acuerdo sobre las necesidades presupuestarias, ya que las incertidumbres asociadas con la medición del impacto de la futura prestación de servicios en los resultados sociales son difíciles de captar con métricas como los análisis de costo-beneficio. (Mazzucato, 2021^[19]). Por lo tanto, tal y como lo expresaron las partes interesadas nacionales, en el Perú no se han llevado a cabo importantes reformas judiciales o solo se han implantado parcialmente debido a la falta de recursos específicos dentro del presupuesto nacional para este fin (Javier de Belaunde López de Romaña, 1999^[20]) (IEP, 2014^[21]) (Pantoja Rosas, 2018^[22]).

De hecho, el propio poder judicial parece verse obstaculizado por una capacidad limitada para recopilar datos y pruebas de desempeño más sólidos para participar en el planeamiento estratégico, incluido el planeamiento presupuestario. Probablemente, esto se debe en gran parte a la ausencia de mecanismos de coordinación formales e institucionalizados que facilitarían la generación de marcos de planeamiento estratégico a mediano plazo y de seguimiento y evaluación del desempeño para todo el sistema, como se subrayó en el capítulo 3. Por lo tanto, aún no puede generar los datos y las pruebas que pueden usarse para demostrarse a sí mismo, al MEF y al público el impacto del gasto actual y potencial en la mejora de los resultados legales y judiciales para las personas. Además, en algunos casos, los tribunales no pueden gastar íntegramente los recursos que se les han asignado, especialmente a la hora de contratar recursos humanos, y tienen grandes dificultades para demostrar la rentabilidad y los resultados estratégicos del gasto de los recursos que tienen. En este sentido, los marcos y los mecanismos de rendición pública de cuentas son desiguales en todo el poder judicial y, en algunos casos, parecen inexistentes. Sin embargo, cabe señalar que la experiencia de la mayoría de los países miembros de la OCDE sugiere que la presupuestación basada en el desempeño no es un sistema perfecto, sino más bien un sistema en el que vale la pena invertir para identificar medidas de desempeño que sean pertinentes para la toma de decisiones e informar sobre el uso de los recursos (OECD, 2019^[23]).

Las negociaciones anuales entre el poder judicial y el ejecutivo sobre el proceso presupuestario han sido un tema constante y recurrente en las relaciones entre los dos poderes. Mientras el poder judicial intentaba reclamar su autonomía presupuestaria y la prerrogativa de elaborar su propio presupuesto, presentarlo directamente y defenderlo ante el Congreso en el Tribunal Constitucional, el Tribunal Constitucional dictaminó en diciembre de 2004 que, si bien el poder judicial tiene el derecho constitucional de preparar su propio presupuesto y de defenderlo en el Congreso, el presupuesto judicial debe estar alineado con la política de gasto público del Estado, que constitucionalmente es una prerrogativa del ejecutivo en exclusiva. La decisión estableció la creación del mecanismo de coordinación creado por la Ley 28821, como se menciona en el capítulo 3 (Sentencia TC de 31 de diciembre de 2004, expediente 004-2004-CC/TC).

Sin embargo, el poder judicial ha comenzado a abordar estas cuestiones a nivel institucional:

- En cuanto a la optimización de recursos, el poder judicial destaca, como medios adicionales, la modernización de los procesos judiciales y el uso de la tecnología para mejorar los servicios de justicia y aplicar las políticas de justicia de manera más eficaz (Lama, 2022^[17]).
- Para permitir un uso más eficaz de los recursos existentes, se señalan como herramientas eficaces el planeamiento estratégico para mejorar la administración de justicia mediante el fortalecimiento de la gestión estratégica de los recursos humanos, así como el uso de la tecnología y los mecanismos de solución de controversias por vías alternativas.

Unos marcos sólidos de rendición de cuentas, respaldados por marcos y herramientas de seguimiento y evaluación en todo el sistema, incluidos los indicadores clave de desempeño, pueden, como mínimo, fortalecer el mérito de las solicitudes presupuestarias del poder judicial, y conducir a un desempeño judicial más eficiente y mejores resultados legales a mediano plazo. Una coordinación más efectiva entre el poder

judicial y el MEF, y un apoyo más sistemático al poder judicial por parte del MEF y de otros ministerios (incluida la capacitación en el desarrollo de indicadores de desempeño y el diseño y uso de marcos de seguimiento y de evaluación) también pueden fortalecer el desempeño, incluida la ejecución presupuestaria, por parte del poder judicial.

4.4. La gestión de recursos humanos en el poder judicial

Como se vio en el capítulo 2, la independencia de los jueces es una característica definitoria clave de la independencia institucional del poder judicial en una democracia moderna y saludable. La gestión de recursos humanos judiciales en los sistemas de justicia tiene como objetivo fomentar la independencia de los jueces.

Este apartado examinará varias cuestiones relevantes para la gestión de recursos humanos en el poder judicial.

4.4.1. Selección y nombramiento de jueces

Tendencias en la selección y nombramiento de jueces en los países miembros de la OCDE

En los países miembros de la OCDE, existen diversos métodos de selección que tratan de nombrar jueces informados, competentes y honestos. Los sistemas de selección también tienen como objetivo garantizar la independencia y la rendición de cuentas de los jueces en ejercicio. La hipótesis subyacente es que la confianza de los ciudadanos en un poder judicial independiente es crucial para el funcionamiento del sistema político y una clara separación de poderes. La independencia judicial es fundamental para garantizar su imparcialidad.

Sin embargo, la independencia judicial no es absoluta, ya que los factores estructurales y psicológicos afectan constantemente las decisiones de los jueces. La independencia se refiere a la ausencia de parcialidad de un juez que pudiera influir indebidamente en la toma de decisiones (conocida como independencia interna) y a la independencia estructural frente a injerencias o presiones de los poderes ejecutivo y legislativo o de la opinión pública y los intereses privados.

Los países miembros de la OCDE han desarrollado tres modelos básicos para el nombramiento de los jueces (Volcansek, 2006^[24]): 1) el **modelo funcional**, también conocido como modelo de contratación burocrática, en el que se contratan graduados universitarios y cuyo ascenso seguirá los peldaños de una jerarquía judicial; 2) el **modelo profesional**, en el que se contratan profesionales del derecho; 3) el **modelo mixto de toma de decisiones sobre nombramientos**, según el cual se comparten las decisiones de nombramiento entre políticos y jueces profesionales, con o sin el uso de cuotas partidistas, para contratar para los tribunales ordinarios superiores y los tribunales constitucionales.

1. **El modelo funcional** de nombramientos judiciales se ha utilizado ampliamente en toda Europa y en la mayoría de los países miembros de la OCDE. El objetivo fundamental del modelo es proteger la impartición de justicia ante los caprichos del sistema político y la política. El Perú comparte esta característica. El modelo funcional se basa en tres principios. El primero es la contratación basada en el mérito, en la que la evaluación de los conocimientos jurídicos y las calificaciones de los candidatos determinan el ingreso a la carrera judicial, comenzando desde lo más bajo de la jerarquía. Esto suele ir acompañado de largos períodos de iniciación y de formación, que a veces duran años según el país, y que cuentan como períodos de prueba. En segundo lugar, los jueces son titulares durante toda su vida laboral si no se les impone ninguna sanción disciplinaria o penal. En tercer lugar, los jueces son ascendidos en función de la antigüedad y de la evaluación de los méritos profesionales, incluido el desempeño en algunos sistemas nacionales. Sin embargo, en algunos modelos funcionariales, la contratación lateral de

abogados experimentados en el poder judicial se utiliza para cubrir vacantes en los tribunales superiores. El modelo funcional se utiliza para nombrar jueces de categoría inicial en Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia (que creó el modelo), Italia y Portugal, entre otros.

2. **En el modelo profesional**, en países de *common law*, como Australia, los Estados Unidos e Inglaterra y Gales (Reino Unido), los jueces de los tribunales ordinarios son nombrados o elegidos entre abogados en ejercicio o expertos jurídicos. Como regla general, cada juez es contratado para cubrir una vacante específica y servir en un tribunal específico, ya sea de primera instancia, de apelación o supremo. Por lo general, no se proporcionan mecanismos formales de promoción profesional; en otras palabras, los jueces no pueden solicitar formalmente ser ascendidos a un tribunal superior; no obstante, tienen una expectativa legítima de ser ascendidos en competencia con otros candidatos a magistraturas de mayor rango. Los jueces de tribunales inferiores pueden incorporarse a un tribunal superior mediante un procedimiento de contratación específico en el que compiten con personas externas.
3. **El modelo mixto de toma de decisiones sobre nombramientos**, según el cual las decisiones de nombramiento se comparten entre políticos y jueces profesionales, con o sin cuotas partidistas, se utiliza para dotar de personal a los tribunales ordinarios superiores y a los tribunales constitucionales en la mayoría de los países europeos miembros de la OCDE que tienen un Tribunal Constitucional, y en los Estados Unidos para proveer de personal a la Corte Suprema.

La autoridad de contratación, el organismo encargado de gestionar el ingreso a la carrera judicial, varía según los países miembros de la OCDE. En Eslovenia es el Tribunal Supremo; en Croacia, la Academia Judicial; en Bélgica, el Consejo Superior de Justicia, así como en Portugal y España. En Inglaterra y Gales, es la Comisión de Nombramientos Judiciales. En Alemania, es el Ministro de Justicia y una Comisión Parlamentaria. El Recuadro 4.5 presenta los modelos de formación inicial aplicables en España, Finlandia, Italia y los Países Bajos.

Recuadro 4.5. Prácticas de la OCDE en la contratación y formación de jueces

En **España**, la Escuela Judicial, que forma parte del Consejo General del Poder Judicial, proporciona la enseñanza y formación inicial a los abogados que quieren convertirse en jueces. Tiene su sede en Barcelona. Esta formación tiene tres etapas: 1) docencia teórico-práctica presencial, que tiene una duración de diez meses; 2) prácticas tuteladas, durante seis meses y medio; y 3) sustitución y refuerzo, durante cuatro meses.

En **Italia**, los magistrados recién contratados reciben una formación inicial de al menos 18 meses. El período de formación inicial se divide en formación ordinaria/teórica (13 meses) y formación profesional (5 meses). La formación ordinaria tiene como objetivo ampliar los conocimientos técnicos y familiarizar a la persona con la propia labor judicial a través de diversas experiencias de formación en el puesto de trabajo: seis meses en el sector civil y siete meses en el sector penal. Al finalizar la formación ordinaria, a cada estudiante se le asigna una función específica en un cargo judicial específico (ya sea como juez o fiscal). Durante los cinco meses siguientes, los estudiantes son asignados a un programa de formación en el trabajo en las funciones específicas de su primer destino como jueces o fiscales. Tras 18 meses de formación, podrán desempeñar de forma autónoma la función judicial específica en el cargo al que hubieran sido asignados desde la finalización del primer período de formación inicial.

En los **Países Bajos**, el acceso al poder judicial solo está abierto a candidatos con al menos dos años de experiencia profesional. Tras la realización de exámenes y pruebas psicológicas, es obligatorio realizar un programa de formación inicial (que dura de dos a cuatro años, dependiendo de la experiencia previa del candidato).

En **Finlandia**, la formación judicial se ha basado tradicionalmente en la formación judicial práctica (aprender haciendo) en los tribunales y en la formación continua para jueces proporcionada por el Ministerio de Justicia. La formación judicial se refiere a un sistema de prácticas que proporciona una iniciación a las tareas judiciales en los tribunales. El título oficial de un aprendiz judicial es "juez de distrito en prácticas". El período de formación es de un año. El objetivo de la formación es mantener y desarrollar las habilidades y competencias profesionales del personal de los tribunales. Metodológicamente, la formación combina teoría y práctica (clases magistrales, presentaciones, trabajos en grupo, simulación, etc.). Por lo general, los profesores, otros expertos y jueces en activo trabajan como formadores.

Fuente: (OECD, 2023^[25]), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland*, <https://doi.org/10.1787/8a5c52d0-en>, (Escuela Judicial de España, 2022^[26]), "Plan Docente de Formación Inicial. 72 promoción de la Carrera Judicial. Curso 2022-2023", <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Inicial/La-fase-presencial/Plan-docente-de-formacion-inicial-72--Promocion-Carrera-Judicial-curso-2022-2023>, (Oikeus.fi, n.d.^[27]), *Court Training*, <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/courttraining.html>.

Los recursos humanos calificados, incluidos el personal judicial, el personal de apoyo calificado y las estructuras organizativas adecuadas, son cruciales para impartir justicia eficiente y oportuna. Para ello, es importante comprender las necesidades judiciales para planear la futura carga de trabajo. Para garantizar el planeamiento de la carga de trabajo, es necesario estudiarlo para comprender las necesidades de los puestos judiciales, para así poder tener en cuenta los cambios en la carga de trabajo en las prácticas de dotación de personal a lo largo de los años. Los datos de gestión de recursos humanos son relevantes, incluidos los calendarios de jubilaciones próximas y a largo plazo, las tendencias de licencia de enfermedad para planear mejores opciones de respaldo, y los datos de contratación con información sobre las tendencias de los aspirantes para comprender si las necesidades actuales en términos de habilidades y diversidad pueden cubrirse para las necesidades y los objetivos futuros de la mano de obra. Los datos para comprender qué atrae a posibles aspirantes al poder judicial y qué impide que otros se postulen también pueden aplicarse al planeamiento de recursos humanos en otros sectores gubernamentales. Otros factores que tener en cuenta son los próximos cambios legislativos, el impacto de los cambios en las operaciones y la dotación de personal en todo el sector judicial y proveedores de servicios sociales relacionados (véase el Recuadro 4.6). Además, este planeamiento estratégico de la carga de trabajo debe aplicarla el poder judicial y el sistema de justicia en general (OECD, 2023^[25]).

Recuadro 4.6. Prácticas de la OCDE en datos y factores para el planeamiento estratégico de la carga de trabajo

La Sección de Asuntos Judiciales, Tribunales y Política Judicial del Ministerio de Justicia del Canadá evalúa las solicitudes de recursos judiciales adicionales de los tribunales. Un modelo de simulación basado en software forma propuestas con base empírica para nuevos puestos. El software se utiliza para recopilar, analizar y predecir los efectos de los cambios en la carga de trabajo. El software aplica una notación de modelado de procesos de negocio estándar que permite seguir la ruta de un caso y muestra la variedad de la demanda de recursos judiciales para diferentes tipos de casos y en varias ubicaciones. Tras una programación detallada, tiempo y desarrollo e ingreso de datos del caso, el sistema puede localizar cuellos de botella, retrasos y el tiempo que los jueces toman para diversos aspectos del flujo del caso, como el tiempo para resolver mociones, audiencias, sentencias y conferencias sobre casos. Los datos utilizados por el sistema incluyen: el tiempo que tardan los casos en llegar a ciertas etapas, el tiempo que los casos pueden haberse retrasado en cada etapa debido a la escasez de recursos (por ejemplo, falta de jueces), cuánto tiempo lleva realizar las tareas por caso y tipo, recuento de eventos (mociones, conferencias, juicios, etc.), porcentaje de utilización de los

recursos disponibles, número de jueces necesarios para procesar casos en cada período (teniendo en cuenta las ausencias previstas debido a trabajo no relacionado con el caso u otras circunstancias, como viajes, educación, vacaciones, jubilación, etc.).

Fuente: (OECD, 2023^[25]), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland*, <https://doi.org/10.1787/8a5c52d0-en>.

Modelos de selección y tendencias de nombramiento en el Perú

La contratación y el nombramiento en la judicatura en el Perú están basados fundamentalmente en una combinación de los modelos funcionarial y profesional con algunas especificidades importantes. Como se mencionó anteriormente, el modelo funcionarial propone contratar a recién graduados para el poder judicial, mientras que en el modelo profesional se contratan profesionales del derecho experimentados. Ambos existen en los países miembros de la OCDE y, en principio, ambos crean jueces independientes e imparciales.

La cuestión sobre cuál de ellos protegería mejor la independencia y la imparcialidad judicial en un país como el Perú queda fuera del alcance de este informe. Basta con decir que el sistema de contratación peruano presenta características de ambos. Las características del modelo funcionarial en el sistema peruano son que los jueces son vitalicios y hacen carrera. Dicho esto, el modelo contiene elementos esenciales del modelo profesional, como el requisito de que los candidatos al cargo judicial demuestren experiencia en el ejercicio del derecho. De hecho, la *Junta* Nacional de Justicia estima que un candidato necesita al menos tres años de experiencia profesional como abogado antes de poder presentarse a una oposición para el cargo de juez, aunque esto no constituya un requisito previo codificado. Esta característica sigue siendo más propia de los modelos profesionales que de los modelos funcionariales, en los que los candidatos deben demostrar conocimientos técnicos y teóricos de la ley. El sistema también se aleja de los modelos funcionariales tradicionales, en los que el examen de ingreso y el perfil académico son un distintivo fundamental y en el que los nuevos empleados afrontan un período de formación inicial de al menos dos años. En el Perú, los candidatos a jueces se evalúan a través de cuatro fases de muerte súbita (prueba escrita, *curriculum vitae*, estudios de caso y entrevistas personales). Luego, la Sala Plenaria de la *Junta* vota las puntuaciones finales que se otorgarán a cada candidato. Un candidato debe obtener al menos dos tercios de los votos de los miembros de la Junta para que se le ofrezca un nombramiento. Los resultados de la puntuación no se pueden impugnar.

Una vez seleccionados por la Junta, los candidatos seleccionados deben realizar una capacitación inicial. En comparación con los países miembros de la OCDE, la formación inicial en el Perú es relativamente corta (80 horas académicas). La Academia de la Magistratura (AMAG) imparte la formación sobre temas como ética, liderazgo y gestión judicial, razonamiento e interpretación jurídica, sensibilidad ante la violencia contra las mujeres y los niños, derechos humanos e interculturalidad. A los candidatos que no superen el curso de formación se les podrá privar el nombramiento por decisión discrecional de la Junta.

Los candidatos también deben participar con éxito en el Programa de Formación de Aspirantes o PROFA, un curso obligatorio de nueve meses de duración para aspirantes a jueces o fiscales, también impartido por la AMAG. En 2006, el Tribunal Constitucional dictaminó que este requisito violaba el derecho constitucional a la igualdad de trato ante la ley. Sin embargo, el proceso de contratación nunca se ajustó para alinearse con esta decisión (Castillo-Córdova, 2007^[28]).

En comparación con las prácticas de los miembros de la OCDE, existe un margen para fortalecer la formación previa al ingreso de jueces y fiscales, ya que la capacitación existente puede considerarse limitada o corta, según los estándares de la OCDE, y con una variedad insuficiente de cursos, teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad. Esto genera una necesidad institucional de llenar vacíos de conocimiento brindando formación, que no es obligatoria para los jueces y no garantiza el desarrollo de

capacidades para fortalecer el acceso de calidad a la justicia. Esto también se ha señalado en la política pública de reforma de la justicia, ya que uno de sus principales objetivos es crear una escuela judicial con un nuevo modelo de dos años para aspirantes a jueces y fiscales. Debería fomentarse una reforma del proceso de selección que dé más importancia a la formación inicial previa al ingreso y mejore el papel de la AMAG en el proceso de selección. Como se puede observar en las distintas fases del proceso de selección, la mayoría de las decisiones durante el proceso no son impugnables o son discrecionales, lo que puede representar un riesgo de incorrección en la selección de jueces.

Una particularidad adicional en el proceso de contratación peruano es que los candidatos postulan para puestos judiciales específicos en un cierto nivel de la jerarquía judicial, en lugar de seguir una carrera que comienza en el nivel inicial e incluye ascensos basados en el mérito, la competencia, la antigüedad y los logros profesionales. Además, los ascensos se han concedido sin concurso durante años, lo que ha provocado un exceso de jueces provisionales (alrededor del 19 %) en 2023. Del mismo modo, la contratación se ha confirmado ampliamente sin concurso, lo que ha dado lugar a un poder judicial superpoblado de jueces temporales (que carecen de titularidad y reciben salarios más bajos), alcanzando el 39 % en 2023, tal y como se explica en el apartado siguiente.

Así pues, el sistema peruano puede caracterizarse como una combinación del modelo funcional con un sistema basado en puestos, en lugar de un sistema de carrera. También puede calificarse como un sistema profesionalizado, aunque con una variedad de decisiones relativamente discrecionales en el proceso de contratación y pocas garantías del debido proceso para quienes deseen participar en él.

4.4.2. Régimen de titularidad de jueces, fiscales y personal no judicial

Tendencias en los países miembros de la OCDE

La mayoría de los países de la OCDE aplican nombramientos vitalicios para los jueces, lo que refleja un fuerte hincapié en la estabilidad judicial y la independencia de las presiones políticas. No obstante, para gestionar el aumento de las cargas de trabajo y las limitaciones financieras, varios países miembros de la OCDE utilizan jueces temporales. Sin embargo, esta práctica sigue siendo excepcional, ya que da lugar a un aumento provisional del personal temporal, y suele ir acompañada de las salvaguardias adecuadas (por ejemplo, Alemania o España) (véase el Recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Jueces temporales en España

España permite el empleo de jueces temporales con carácter especial para cubrir temporalmente vacantes hasta que se puedan nombrar jueces titulares. Las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia informan al Consejo General del Poder Judicial sobre las necesidades temporales, acompañando un informe que las justifique. El Consejo General decide sobre la validez de las solicitudes. Solo pueden postular los abogados que cumplen los requisitos de ingreso a la carrera judicial, teniendo preferencia aquellos que cumplan los requisitos adicionales establecidos en la ley (como ser doctor en Derecho, tener experiencia judicial o en la Administración pública, entre otros). El plazo es de un año, prorrogable por un año adicional después de volver a postular. Los jueces temporales designados tienen el régimen jurídico y remuneración de los miembros de la carrera judicial. La ley también establece las causas de cese.

Fuente: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, título IV (arts. 428-433), de 1985 (modificada por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre de 2018).

La Carta Europea sobre el estatuto de los Jueces, un documento no vinculante del Consejo de Europa, señala que la negativa a confirmar al juez en el cargo debería realizarse según criterios objetivos y con las mismas garantías de procedimiento que se aplican cuando un juez va a ser destituido de su cargo. La idea principal es excluir los factores que podrían cuestionar la imparcialidad e independencia de los jueces, como, por ejemplo, la inestabilidad en sus nombramientos, a menudo producida por los altos niveles de temporalidad. A pesar del loable objetivo de garantizar estándares elevados a través de un sistema de evaluación, no es fácil conciliar la independencia de un juez con un sistema de evaluación del desempeño. Si hay que elegir entre uno de los dos, la independencia judicial es el valor crucial (Venice Commission, 2007^[29]).

Régimen de titularidad de jueces, fiscales y personal no judicial en el Perú

En el Perú, el actual sistema de contratación basado en puestos y el limitado planeamiento de recursos humanos han dado lugar al uso generalizado de jueces temporales. La temporalidad es uno de los problemas más graves del sistema judicial en el Perú, ya que se ha vuelto sistémica y afecta a la imparcialidad de los jueces de muchas maneras.

Los jueces que presiden los tribunales se dividen en tres categorías (Ley de la Carrera Judicial, art. 65): 1) jueces titulares, nombrados de forma permanente para ejercer funciones jurisdiccionales en el nivel que les haya sido designado; 2) jueces provisionales, jueces titulares que son nombrados para actuar en un cargo vacante del nivel superior inmediato; y 3) jueces supernumerarios, candidatos que no han obtenido una plaza de titular y aceptan incorporarse a un registro de jueces del mismo nivel judicial.

En junio de 2022, había 3.516 jueces (de los cuales el 39 % titulares, 21 % provisionales y 40 % supernumerarios) y 5.599 jueces de paz que no forman parte de la carrera judicial y son elegidos por las comunidades locales para impartir justicia a nivel nacional (Ley de Justicia de Paz, título preliminar, art. III), como se presenta en el Cuadro 4.3. En junio de 2023, había 3.595 jueces y 5.599 jueces de paz (OECD, 2023^[30]).

Según la información proporcionada por la Gerencia de Recursos Humanos y Bienestar del Poder Judicial, el número de jueces temporales ha disminuido desde junio de 2023. Los jueces supernumerarios ascendieron a 1.383 (38,4 %), los provisionales a 696 (19,4 %) y el número de jueces titulares aumentó a 1.516 (42,1 %).

Cuadro 4.3. Número y tipo de jueces en el Perú, junio de 2023

	Titulares	Provisionales	Supernumerarios	Total
Jueces supremos	19 (30 %)	43 (68 %)	1 (2 %)	63
Jueces superiores	477 (58 %)	328 (40 %)	15 (2 %)	820
Jueces especializados o mixtos	878 (42 %)	325 (16 %)	869 (42 %)	2.072
Jueces de paz letrados	142 (22 %)	0	498 (78 %)	640
Total	1.516 (42 %)	696 (19 %)	1383 (39 %)	3.595

Fuente: Elaboración propia de la OCDE con información proporcionada por el poder judicial peruano el 23 de noviembre de 2023, mediante Oficio N.º 5982-2023-GRHB-GG-PJ

Un gran volumen de jueces temporales en el poder judicial (57,8 %, incluyendo un 19,4 % provisionales y un 38,4 % supernumerarios) obstaculiza la autonomía e independencia de la judicatura. Estos jueces temporales carecen de las mismas protecciones jurídicas que los jueces titulares para preservar su independencia, como la estabilidad laboral, y reciben una remuneración menor que sus homólogos titulares (se les paga en torno al 30 % del salario de los jueces titulares, como se muestra a continuación) (OECD and National Institute of Statistics Peru, 2017^[31]). En estas condiciones, su independencia e

imparcialidad están en riesgo y los hace susceptibles de prácticas corruptas. La misma preocupación se genera respecto a los fiscales, entre los que la precariedad también es alta: El 58 % de los fiscales provinciales y el 8 % de los fiscales superiores son temporales, de unos 8.000 fiscales.

Además, incluso los jueces y fiscales *titulares* no están seguros en sus cargos debido a los mecanismos de ratificación y evaluación del desempeño, ya que estos pueden usarse para influir en las decisiones de los jueces o como sanción, como menciona la CIDH y se mostrará a continuación.

Los empleados del poder judicial están sujetos a los tres regímenes laborales del sector público aplicables en el Perú:

- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aplicable a jueces y magistrados del poder judicial. Este régimen de la administración pública está congelado desde 1992, y el ingreso a él solo es posible cuando queda vacante un puesto ocupado actualmente (OECD, 2023^[32])
- Decreto Legislativo 728, Ley de Formación y Promoción Laboral, sobre contratos indefinidos para la contratación de servidores públicos en las mismas condiciones que en el sector privado. El incremento de puestos en el régimen de la actividad privada se encuentra restringido debido a las limitaciones de la Ley de Presupuesto, por lo que el aumento de personal se ha producido principalmente según el régimen CAS (OECD, 2023^[32]). Según la información proporcionada por el poder judicial, a junio de 2023, este régimen se aplicaba al 62 % del resto del personal jurisdiccional.
- Decreto Legislativo 1057, norma que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS). El CAS es un mecanismo de contratación peruano introducido en 2008 para contratar personal público de conformidad con el derecho administrativo para nombramientos temporales, disponible para la mayoría de las instituciones públicas (Decreto Legislativo 1057 de 27 de junio de 2008, modificado en 2012 y 2021). Otro mecanismo que utiliza el Estado para contratar personal son los contratos de servicio, que brindan menores beneficios al contratista.

El CAS se ha utilizado ampliamente en la administración pública, el poder judicial y las fiscalías. En el poder judicial, se limita a la contratación de personal no judicial ni fiscal. A pesar de haber sido eliminado gradualmente, el CAS ha sido criticado por aumentar la temporalidad y la precariedad del sistema judicial. A finales de 2018, el personal del CAS en el poder judicial constituía el 24 % del personal total y, en marzo de 2019, alcanzaba el 25,5 % en el Ministerio Público (Poder Judicial del Perú, 2018^[33]; Ministerio Público, 2019^[34]). En mayo de 2022, el poder judicial informó de que el personal del CAS representaba el 35 % del personal total, y en junio de 2023, esta cifra alcanzó el 38 %, lo que indica una alta rotación debido a la naturaleza de los contratos. Sin embargo, no está claro si el personal no judicial y no fiscal está incorporado al régimen de la función pública general, como debería ser, según los estándares de la OCDE, a través de los mecanismos meritocráticos adecuados (OECD, 2023^[30]).

4.4.3. Selección de jueces de tribunales superiores

Selección de jueces de tribunales superiores en los países miembros de la OCDE

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, los nombramientos para los tribunales superiores no se someten generalmente a un proceso de concurso. Sin embargo, suelen tener una cierta duración de servicio y experiencia. Estos nombramientos son principalmente políticos, pero pueden incluir algunas consideraciones basadas en el mérito (Recuadro 4.8).

Recuadro 4.8. Prácticas de los miembros de la OCDE en la selección de jueces de tribunales superiores

En **Austria**, el Tribunal Supremo está formado por 85 jueces organizados en 17 salas o paneles de 5 jueces cada uno. El Tribunal Constitucional está formado por 20 jueces, incluidos 6 suplentes. El Tribunal Administrativo tiene dos jueces más otros miembros según la importancia del caso. La selección de candidatos al Tribunal Supremo la prepara el senado interno del Tribunal Supremo (presidente, primer vicepresidente y tres jueces del Tribunal Supremo). Los jueces del Tribunal Supremo son elegidos por el ministro de Justicia y nombrados por el presidente y el cargo es vitalicio. No existe posibilidad de recurso contra el nombramiento. Los jueces del Tribunal Constitucional son elegidos por varios departamentos del poder ejecutivo y nombrados por el presidente y el cargo es vitalicio. Los jueces del Tribunal Administrativo son recomendados por el ministro de Justicia y nombrados por el presidente; que determina el mandato de jueces y miembros.

En **Portugal**, el Tribunal Supremo tiene 12 jueces y el Tribunal Constitucional, 13. Los magistrados del Tribunal Supremo son elegidos por el presidente y nombrados por la Asamblea de la República. El nombramiento de los jueces es vitalicio. Diez jueces del Tribunal Constitucional son elegidos por la Asamblea y tres por otros jueces del mismo órgano. Los jueces del Tribunal Constitucional son elegidos por un período de seis años no renovable.

En **España**, el Tribunal Supremo está formado por el presidente del tribunal y se organiza en la Sala de lo Civil, con un presidente y 9 magistrados; la Sala de lo Penal, con un presidente y 14 magistrados; la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con un presidente y 32 magistrados; la Sala de lo Social, con un presidente y 12 magistrados; y la Sala de lo Militar, con un presidente y 7 magistrados. El Tribunal Constitucional tiene 12 jueces y no forma parte del poder judicial. El monarca nombra a los jueces del Tribunal Constitucional por un período de nueve años a propuesta del Parlamento. El monarca también nombra a los jueces del Tribunal Supremo y a los presidentes de los tribunales regionales.

Fuente: (OECD, 2023^[25]), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland: Towards a More Responsive and Resilient Justice System*, <https://doi.org/10.1787/8a5c52d0-en>.

Selección de jueces superiores en el Perú

La Constitución del Perú describe las reglas para el nombramiento de los jueces de las cortes superiores del país:

- Para ser nombrado **juez de la Corte Suprema**, se requiere tener al menos 45 años de edad, ser ciudadano peruano de nacimiento y tener 10 años de experiencia como fiscal o juez, o al menos 15 años como abogado o profesor de derecho.
- Para ser juez de las **Cortes Superiores**, los requisitos incluyen tener al menos 32 años de edad, ser ciudadano peruano de nacimiento y tener 5 años de experiencia como juez especializado o mixto, fiscal adjunto superior o fiscal provincial, o haber ejercido la abogacía al menos 7 años o ser miembro de un centro universitario en una disciplina relacionada con el derecho.
- Para ser juez de una **Corte de Jurisdicción Especial** es necesario tener al menos 28 años de edad, ser ciudadano peruano de nacimiento y tener 2 años de experiencia como juez de paz, tener más de 3 años de experiencia como secretario de una Corte Superior o fiscal adjunto provincial o haber ejercido la abogacía más de 5 años o ser miembro de un centro universitario en una disciplina relacionada con el derecho.

Una vez que se cumplen estos requisitos, se evalúa a los candidatos y la Junta Nacional de Justicia lleva a cabo los nombramientos. La Junta selecciona y nombra a jueces y fiscales mediante concursos públicos

y una evaluación individual de desempeño, como se mencionó anteriormente y se describe a continuación (art. 150 de la Constitución).

Los jueces del Tribunal Constitucional necesitan el apoyo de dos tercios de los miembros del Congreso para su elección. No están sujetos a mandato imperativo ni reciben instrucciones de entidad alguna; por lo tanto, operan de forma independiente. No pueden ser destituidos ni rinden cuentas por sus votos o el contenido de sus dictámenes. Además, gozan de inmunidad jurídica y solo pueden ser detenidos o juzgados con autorización del Tribunal, salvo en casos de delito flagrante (art. 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Seis de los siete miembros del Tribunal Constitucional deben emitir voto conforme para declarar inconstitucional una ley (Ley N° 26435, 1995).

La selección de jueces superiores en el Perú se compara positivamente con la de la mayoría de los países miembros de la OCDE, donde los nombramientos para los tribunales superiores se suelen realizar sin concurso, pero se requiere una cierta antigüedad y experiencia. Estos nombramientos son fundamentalmente políticos o gubernamentales con algunos componentes basados en el mérito. En algunos países, los jueces de la Corte Suprema recomiendan ellos mismos a los jueces superiores (normalmente mediante un proceso electivo) o a través de un comité de nombramiento judicial y son nombrados por el ejecutivo.

4.4.4. Evaluación de desempeño y ratificación de los jueces.

Evaluación del desempeño y ratificación de los jueces: tendencias en los países miembros de la OCDE

Dentro de los países miembros de la OCDE, existe un firme reconocimiento de que la rendición de cuentas es un elemento esencial de la buena gobernanza en el poder judicial. Las medidas para promover la rendición de cuentas incluyen, entre otras, la gestión del desempeño, la transparencia y las salvaguardias de la integridad. Estas medidas deben diseñarse cuidadosamente para no obstaculizar la independencia e imparcialidad judicial.

El carácter distintivo de la administración de justicia afecta a la gestión de los tribunales, un tipo particular de organización con personal altamente calificado y una jerarquía poco clara en la que el personal (los jueces) no reciben instrucciones sobre cómo realizar su trabajo. Gestionar las expectativas públicas sobre la calidad de la justicia se convierte en un desafío (Jeuland, 2018^[35]). Debido a la necesidad de independencia judicial, el contenido de las sentencias no puede evaluarse fuera de los sistemas de apelación. En consecuencia, la actuación de un juez no puede ser valorada como buena, mediocre o mala, ya que esta evaluación se produce en los tribunales superiores a través de mecanismos de apelación (CCEJ, 2014^[36]).

Existen diferentes enfoques para las evaluaciones del desempeño judicial en los países miembros de la OCDE (Recuadro 4.9). Además, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial describen medidas básicas del desempeño judicial (UNODC, 2016^[37]). Aunque los poderes judiciales suelen establecer estándares de desempeño para fomentar la calidad, accesibilidad y oportunidad de las decisiones, la frecuencia de los ejercicios de evaluación varía según los países. La autoridad encargada de la evaluación también puede diferir, desde inspectores judiciales hasta presidentes de tribunales.

Recuadro 4.9. Prácticas de los miembros de la OCDE en materia de evaluación del desempeño a través de exámenes piloto entre homólogos

En **Dinamarca**, en 2004, el Tribunal de Distrito de Copenhague llevó a cabo un proyecto piloto sobre la calidad de los dictámenes jurídicos y el desarrollo de los procedimientos judiciales. Un grupo de

trabajo definió varios indicadores de calidad y realizó una encuesta para medir el nivel de estos indicadores tanto en los dictámenes jurídicos como durante los procedimientos judiciales. La encuesta la llevaron a cabo jueces del Tribunal de Distrito de Copenhague. Los jueces crearon grupos de calidad y, posteriormente, un representante de un grupo revisó los dictámenes jurídicos y asistió a las audiencias judiciales de los jueces de otro grupo.

En los **Países Bajos**, el examen entre homólogos tiene como objetivo principal mejorar la actuación de los jueces individuales y se centra en aspectos conductuales más que judiciales. Contribuye a una cultura más abierta dentro de la profesión, en la que se puede debatir y mejorar el desempeño individual en el tribunal. El examen entre homólogos puede realizarse de diversas formas, una de las cuales es el método de la cámara, en el que la audiencia judicial se graba y se analiza posteriormente con el juez.

Fuente: (OECD, 2023^[25]), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland: Towards a More Responsive and Resilient Justice System*, <https://doi.org/10.1787/8a5c52d0-en>.

Los esfuerzos en curso apuntan a establecer estándares mínimos para evaluar el desempeño profesional y la estabilidad de los miembros del poder judicial (ENCJ, 2021^[38]). Por ejemplo, el informe 2020-2021 de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECPJ) identificó un conjunto de estándares mínimos que actualmente se están evaluando en áreas como la puntualidad y eficiencia de los procedimientos, el cumplimiento del debido proceso que garantiza la accesibilidad, la calidad de las decisiones judiciales y el acceso público a la legislación para facilitar el acceso de las personas a la justicia.

Por último, existe un creciente cuerpo de literatura que enfatiza los estándares internacionales en la evaluación de la calidad de las decisiones judiciales. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sugiere que en los Estados donde existe un Consejo del Poder Judicial, a este consejo se le debería confiar la evaluación de la calidad de las decisiones. Dentro del Consejo del Poder Judicial, el tratamiento de datos y la evaluación de la calidad deberían estar a cargo de departamentos distintos de los que se encargan de la disciplina judicial. Por la misma razón, cuando no existe un Consejo del Poder Judicial, la calidad de las decisiones debería ser evaluada por un órgano específico que tenga las mismas garantías de independencia de los jueces que las que posee un Consejo del Poder Judicial (CCEJ, 2018^[39]).

Ratificación judicial en el Perú

En el Perú, los jueces se someten a un procedimiento de ratificación cada siete años (art. 154 de la Constitución).

Por lo tanto, la principal respuesta a la cuestión de la evaluación del desempeño y al desafío más amplio de garantizar la rendición de cuentas judicial ha sido dar cumplimiento a esta disposición constitucional mediante la aplicación de un procedimiento de ratificación cada siete años y otro de evaluación del desempeño cada tres años y medio, gestionados por la Junta Nacional de *Justicia*).

El proceso de ratificación se incluyó por primera vez en la Constitución del Perú de 1920, siguiendo un sistema jerárquico con control disciplinario aplicado a los jueces por la Corte Suprema y el Gobierno (Gonzales, 2012^[40]). Este sistema se mantuvo en versiones recientes de la Constitución, incluida la actual que data de 1993, que también creó el Consejo Nacional de la Magistratura, reemplazado por la *Junta* en 2018 (véanse los capítulos 2 y 3).

También ha habido intentos de eliminar o reformar el procedimiento de ratificación. Por ejemplo, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional de 2001 propuso la eliminación de la ratificación y la transferencia de todos los procedimientos disciplinarios al Consejo Nacional de la Magistratura. En 2022, la Defensoría del Pueblo recomendó suspender todas las ratificaciones hasta que se establecieran y aseguraran las garantías del debido proceso. Un informe de la Comisión Especial para

la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) propuso eliminar por completo el procedimiento de ratificación e implementar evaluaciones de desempeño anuales (véase el capítulo 2).

El actual procedimiento de ratificación de los jueces data de 2020 y es supervisado por la Junta. Comprende cuatro etapas:

- **Convocatoria:** la Junta notifica al juez y le solicita la documentación necesaria y su cronograma de actividades. La convocatoria se publica y se informa de ella al poder judicial (arts. 11 a 14).
- **Apersonamiento:** los jueces deben presentar diversos documentos, entre ellos decisiones judiciales, informes de gestión, publicaciones y certificados de formación. Además, se recopila información de otras instituciones públicas, incluido un informe del poder judicial sobre los casos del juez que se están examinando (arts. 15 a 28). Los ciudadanos pueden proporcionar información sobre el comportamiento del juez durante esta etapa (arts. 29 a 37).
- **Evaluación:** se evalúa la conducta del juez, incluyendo medidas disciplinarias, organización del trabajo, eficiencia de la gestión, procedimientos judiciales, calidad de las decisiones, información de crédito, asistencia y puntualidad, cumplimiento de plazos, desempeño, idoneidad, calidad de las publicaciones, desarrollo profesional, etc. Las evaluaciones psicológicas y psicométricas también forman parte de esta etapa (arts. 42 a 60).
- **Decisión:** si el juez alcanza una puntuación determinada (buena o excelente en conducta y un 70 % de idoneidad), se pasa al Pleno de la Junta para la deliberación, que determina si el juez es ratificado (arts. 61 a 64). Existe la opción de solicitar una revisión de la decisión (arts. 65 a 73).

Las decisiones de la *Junta sobre ratificación son actos administrativos discrecionales, no disciplinarios, pero deben ser implementados de inmediato*. El juez o fiscal no ratificado deberá cesar del cargo al día siguiente a la notificación de la decisión, incluso si apela ante la propia Junta en recurso de reconsideración, solicitándole que revise la *decisión*. De lo contrario, la decisión de la Junta es definitiva. No es apelable ante un tribunal ni ante ninguna otra instancia (art. 37). Al concluir un procedimiento de ratificación, un juez o fiscal destituido queda inhabilitado de por vida y no puede volver a incorporarse nunca al poder judicial ni al Ministerio Público.

Por tanto, los jueces titulares pueden estar sujetos a destituciones relativamente discrecionales por el actual mecanismo de ratificación y, en consecuencia, se ven obligados a mantener empleos precarios. La lealtad a la ley puede fácilmente ser reemplazada por la lealtad a los asesores y superiores, con un daño irreversible al Estado de derecho y a la obligación de juzgar un caso según sus fundamentos.

De hecho, algunos consideran este proceso de ratificación como arbitrario y perjudicial para la independencia judicial (Gutarra, 2020^[41]). La CIDH ha señalado que se ha hecho mal uso del proceso en el pasado por parte de la institución precedente a la *Junta*, el Consejo Nacional de la Magistratura; la Corte declaró que el proceso ha sido utilizado como mecanismo para sancionar a magistrados y fiscales, lo que atenta contra la independencia judicial (caso Cuya Lavy vs. el Perú) (Inter-American Court of Human Rights, 2021^[42]).

La resolución de la CIDH señaló que este procedimiento de ratificación suponía graves violaciones de la Convención Americana. En respuesta a ella, en enero de 2022, el poder judicial, incluido el Pleno de la Corte Suprema y las Cortes Superiores del país, solicitó a la Junta no seguir adelante con el proceso de ratificación y que se adoptaran cambios legislativos del marco jurídico vigente para asegurar que el Perú da cumplimiento al pronunciamiento de la CIDH en el caso Cuya Lavy vs. el Perú. Por su parte, la Junta solicitó en febrero de 2022 a la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia (JUSDEM) que evaluara los efectos de la decisión de la CIDH sobre el procedimiento de *ratificación*.

A este respecto la JUSDEM manifestó casi de inmediato que la decisión de la CIDH condenaba el actual sistema de ratificación peruano porque es una sanción, un mecanismo disciplinario que se aplica sin el debido proceso y causa (Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia, 2022^[43]). La decisión de la

CIDH invalida claramente el reglamento de ratificación (fundamento jurídico 205 de la sentencia), mientras que el dictamen de la JUSDEM subraya que dicho reglamento contiene graves deficiencias y socava la independencia judicial. En efecto, la decisión de la CIDH llamaba a modificar la Constitución peruana en materia de ratificación y evaluación de jueces y fiscales (fundamento jurídico 206), mientras que la opinión de la JUSDEM sugería que se suspendieran los procedimientos de ratificación y evaluación de jueces y fiscales hasta que el marco jurídico interno se ajustara a la decisión de la CIDH.

Por el momento, no se ha anunciado ningún plan para modificar el actual reglamento de ratificación. El marco existente no cuenta con ningún procedimiento judicial para apelar decisiones administrativas sobre la ratificación de jueces y fiscales. Antes de la reforma de 2019, las decisiones de ratificación no necesitaban estar justificadas o, si lo estaban y el afectado era escuchado, no se le permitía iniciar un procedimiento de amparo *constitucional*: un recurso legal extraordinario contra violaciones de derechos constitucionales por parte de funcionarios y organismos públicos. En los países miembros de la OCDE, nunca se evalúa a un juez por el contenido de sus decisiones, que solo debería valorar un tribunal superior a través de los procedimientos de apelación previstos por la legislación. Este procedimiento contraviene claramente las recomendaciones internacionales sobre la independencia de los jueces.

Evaluaciones de desempeño

Las evaluaciones de desempeño están reguladas en el art. 38 de la Ley Orgánica de la *Junta Nacional de Justicia y el Reglamento del Procedimiento de Evaluación Parcial de Desempeño (aprobado mediante la Resolución N° 515-2022-JNJ, de 28 de abril de 2022)*. Este procedimiento lo realiza la Junta junto con la AMAG cada tres años y medio y tiene como objetivo ofrecer recomendaciones a los jueces y fiscales evaluados para que realicen capacitaciones específicas u otras formas de mejorar su *desempeño*. La AMAG utiliza las recomendaciones para diseñar programas de formación. Las recomendaciones también indican qué actividades de formación específicas debe realizar un juez o fiscal evaluado. Más allá de los resultados obtenidos de las evaluaciones de desempeño individuales, no se lleva a cabo un análisis sistemático de las necesidades de capacitación por parte de la AMAG, la Junta o el poder *judicial*.

Lo más importante es que estas actividades de formación requeridas por la evaluación de desempeño deben ser impartidas por la AMAG (art. 40-3), organismo con rango constitucional dentro del poder judicial que imparte formación a cambio de derechos de matrícula que paga cada participante a título individual, no la institución. La Junta supervisa si el juez o fiscal pertinente da seguimiento a las recomendaciones de capacitación *individuales*. Este acuerdo puede generar cuestiones de conflicto de intereses institucionales para la AMAG al evaluar a jueces y fiscales y enviarlos a recibir capacitación en la propia AMAG.

El procedimiento de evaluación tiene características similares a las del proceso de ratificación, incluida la convocatoria, el apersonamiento, la evaluación y la recomendación. La etapa de evaluación se centra en las competencias (digitales, trabajo en equipo, liderazgo, vocación de servicio) y habilidades relacionadas con la labor judicial, el conocimiento, el manejo del cargo judicial y la integridad del juez. Se realiza mediante informes de evaluación, resoluciones o dictámenes de la persona evaluada (Reglamento de Evaluación de Desempeño).

Como se indicó respecto de la norma mencionada anteriormente, la evaluación del desempeño es complementaria e independiente de la ratificación y del proceso disciplinario; sin embargo, los resultados de esta evaluación pueden ser considerados por la Junta en los procedimientos de ratificación y en la selección y nombramiento de jueces (Reglamento de Evaluación de *Desempeño*).

Como se ha expuesto previamente, la práctica de los países miembros de la OCDE indica que un juez no debería ser evaluado por el contenido de sus decisiones, que solo debería valorar un tribunal superior a través de los procedimientos de apelación previstos por la legislación. Esto es particularmente importante dado que los resultados de una evaluación y el cumplimiento de las recomendaciones son considerados

en la ratificación de los jueces, lo que podría menoscabar su imparcialidad si se considera que sus resoluciones pueden influir en el proceso de ratificación.

Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas respecto a jueces y fiscales es un objetivo relevante en la modernización de los sistemas judiciales en toda la OCDE. La evaluación del desempeño es una herramienta para lograr este objetivo. En el Perú, el procedimiento de ratificación es otro. Sin embargo, es necesario perfeccionarlo: deben ofrecerse a quienes están siendo examinados garantías procesales más sólidas que protejan la independencia y la carrera judicial. En principio, el desempeño de un juez debe evaluarse de manera que se proteja su independencia personal y su libertad de juicio para resolver casos individuales.

La independencia y la imparcialidad judiciales no ocurren en abstracto, sino en entornos concretos donde los jueces, como seres humanos, enfrentan todo tipo de influencias que pueden afectar a la claridad mental, la imparcialidad y la independencia. Por tanto, el conocimiento del derecho, un desarrollo saludable del “arte de juzgar” y el sentido de la justicia son activos necesarios en un juez. El Estado otorga a los jueces un enorme poder sobre los ciudadanos, las empresas y el Gobierno y, como ocurre con cualquier otro poder, el poder judicial debe ser controlado en una democracia. Cultivar estas características requiere capacitación continua, sensibilización y socialización en el servicio público, así como en los valores que sustentan el pluralismo democrático.

La rendición de cuentas de los jueces en ejercicio es un requisito en las sociedades democráticas, pero el marco de rendición de cuentas debe diseñarse con cuidado, ya que, como ocurre con cualquier herramienta de gestión de recursos humanos dirigida directa o indirectamente a mejorar la rendición de cuentas judicial (disciplina, evaluación del desempeño, contratación, promoción y retención basada en el mérito, mejora profesional mediante formación, remuneración variable e incentivos), puede ser susceptible de arbitrariedad, abuso y malas prácticas. Por lo tanto, la aplicación de estas herramientas requiere lineamientos claros que protejan la integridad, la transparencia, la independencia y la imparcialidad del proceso de toma de decisiones judiciales. Sin embargo, independientemente de cuán imperfectos puedan ser estos mecanismos, son necesarios en las democracias liberales para promover y preservar el Estado de derecho, proteger contra el abuso de poder y la conducta indebida de los jueces y promover la mejora individual y el desarrollo profesional de estos, así como la calidad del poder judicial.

4.4.5. Remuneración de los jueces

Tendencias de remuneración en los países miembros de la OCDE

La remuneración entre los países miembros de la OCDE varía considerablemente según la riqueza del Estado y la situación en la carrera del juez. También varía en los Estados y jurisdicciones donde los jueces son contratados al comienzo de sus carreras profesionales o como abogados experimentados (como en Israel, Suiza y Escocia e Irlanda del Norte [Reino Unido]). La Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) ha considerado tres grupos (CEPEJ, 2022^[44]):

- Los salarios son los más bajos al inicio de su carrera en comparación con el salario medio (menos del doble del salario medio), pero se puede observar una importante recuperación durante su carrera (multiplicado por dos a más de dos y medio frente al salario medio al inicio de la carrera) (p. ej. Alemania, Austria, Bélgica, Francia o Suecia).
- Los salarios son bastante elevados al inicio de su carrera en comparación con el salario medio (entre dos y cuatro veces el salario medio), y aumentan durante su carrera (multiplicado por más de dos respecto al inicio) (p. ej., la República Checa (en adelante, Chequia), España o Portugal).
- Los salarios son elevados al inicio de sus carreras (al principio ganan más de cuatro veces el salario medio y al final más de seis) (p. ej., Escocia e Irlanda del Norte), teniendo en cuenta que los jueces de este grupo son contratados entre abogados ya experimentados.

Según las mejores normas y prácticas internacionales, el nivel de remuneración de los jueces contribuye a su independencia y se les debería ofrecer un nivel de remuneración correspondiente a su condición y responsabilidades, lo cual debería ser suficiente para protegerlos de incentivos destinados a influir en sus decisiones (Council of Europe, 2010^[1]).

Remuneración en el Perú

El sistema de remuneración de los jueces peruanos es complejo. Está previsto en los arts. 186 y 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993, en su versión vigente. El salario neto de los jueces se basa en cuatro componentes: un sueldo base, un bono de función jurisdiccional, gastos operativos, que en parte serán una cantidad fija no justificable (que ascenderá al 90 %), aunque un 10 % deberá ser justificado por los destinatarios, y un complemento por antigüedad o tiempo en el servicio (25 % del salario base al cabo de diez años para todos los jueces excepto los de la Corte Suprema, quienes tienen derecho a este complemento cada cinco años y tiene otro régimen jurídico).

No todos los componentes se consideran remuneración a efectos de la pensión. Los conflictos y controversias sobre este tema son generalizadas entre los expertos y las partes interesadas, especialmente entre el MEF y la Corte Suprema o el poder judicial. Quizás aclarar el sistema de remuneración del poder judicial y los fiscales podría mejorar la seguridad jurídica y la equidad interna y externa del sistema. De hecho, parece que los porcentajes previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 186-5b) ya no se aplican después de varios años de negociaciones políticas sobre la cuestión. Dichos porcentajes consistían en que los jueces de las categorías 1 a 3 (jueces de paz, jueces especializados y superiores) debían recibir una remuneración del 70 %, 80 % y 90 %, respectivamente, de la remuneración pagada a los jueces de la 4ª categoría (jueces de la Corte Suprema). En la práctica, esos porcentajes se han reducido al 26 %, 41 % y 53 %, respectivamente (Limo Sánchez, 2019^[45]).

Sin embargo, dadas las circunstancias, según los promedios de la OCDE, los jueces peruanos disfrutaban de salarios similares, excepto los supernumerarios, cuya remuneración ronda el 30 % de la de los jueces titulares (Cuadro 4.4), según el Decreto Supremo N.º 353-2019-EF del presidente de la República (Diario Oficial, El Peruano, de 29 de noviembre de 2019, páginas 25-26). Entre octubre de 2021 y septiembre de 2022, el salario medio en las áreas urbanas del Perú era de 1.558 soles peruanos (383 euros) (INEI, 2022^[46]). Teniendo en cuenta esta cifra, el salario de los jueces supernumerarios es entre 2 y 4 veces el salario promedio y el de los jueces titulares, entre 6 y 22 veces.

Cuadro 4.4. Escala salarial de los jueces del Perú

	Salario mensual en soles peruanos	Salario mensual en euros (aproximado)
Juez supremo titular	35.000	8.600
Juez superior titular	19.000	4.673
Juez especializado titular	15.000	3.690
Juez de paz letrado titular	9.500	2.337
Juez superior supernumerario	6.505	1.601
Juez especializado supernumerario	4.705	1.158
Juez de paz letrado supernumerario	3.505	863

Nota: Tabla salarial aproximada para el año 2020 en soles peruanos (PEN) y sus valores equivalentes aproximados en euros (EUR) para jueces titulares (sin antigüedad, pero incluyendo sueldo base, bonificación jurisdiccional y gastos operativos) y Decreto Supremo sobre supernumerarios (para estos últimos no se incluyen los gastos operativos). Cabe resaltar que, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el salario medio en el Perú entre octubre de 2021 y septiembre de 2022 es de 1.508 soles peruanos (unos 383 euros). La referencia de cálculo es la *unidad de ingreso en el sector público* (UISP), índice equivalente a 2.600 soles peruanos en 2016. Para los jueces supremos, la bonificación fue de 4,5 UISP (11.700 soles peruanos) a partir de 2018. Los jueces supremos con más de 5 años de servicio pueden ganar 45.000 soles peruanos mensuales. Los salarios judiciales peruanos están muy por encima de los de muchos países miembros de la OCDE y son equivalentes en números absolutos a los de otros países miembros de la OCDE. Sin embargo, el costo de vida es mucho más barato en el Perú. Por lo tanto, los salarios judiciales en el Perú son excelentes (excepto los que se encuentran en condiciones precarias).

Fuente: (Limo Sánchez, 2019⁽⁴⁹⁾), "La situación laboral de los jueces del Perú: de la precariedad de sus derechos a la afectación de su dignidad", *Pasión por el Derecho*, 31 de diciembre de 2019, <https://pderecho.pe/situacion-laboral-jueces-peru-precariadad-derechos-afectacion-dignidad/>; Decreto Supremo N° 353-2019-EF, por el que se aprueba la remuneración y bonificación de los jueces supernumerarios del poder judicial, de 29 de noviembre de 2019.

4.4.6. Disciplina e integridad

Tendencias de disciplina e integridad en los países miembros de la OCDE

Las normas disciplinarias se centran en actos o conductas específicas que el legislador considera infracciones legales. En cambio, los estándares profesionales representan buenas o mejores prácticas que pueden coincidir o no con actos que podrían contravenir la ley. La falta sujeta a responsabilidad disciplinaria debe ser grave, obvia y flagrante e ir más allá de ser percibida como la contravención de un estándar profesional. Las violaciones de los estándares profesionales deberían ser sancionables si los hechos también demuestran que el comportamiento ha contravenido las normas disciplinarias. En algunos países, sin embargo, las normas disciplinarias se formulan para que coincidan con los estándares profesionales, por lo que el incumplimiento de un estándar constituye una infracción de la norma disciplinaria.

Por tanto, la infracción del código ético no tiene por qué dar lugar necesariamente a responsabilidad disciplinaria. De hecho, algunos países distinguen entre el código ético y el código de conducta, y las violaciones de este último solo están sujetas a responsabilidad disciplinaria. Este es el caso de Croacia, Bélgica, Italia, Rumanía, Eslovenia, España y Suecia.

Si un código ético no es un instrumento jurídico, sino más bien un conjunto de pautas de comportamiento, su incumplimiento no necesariamente debe constituir motivo para tomar medidas disciplinarias. Sin embargo, si el código ético se ha adoptado en forma de norma vinculante, su incumplimiento puede considerarse una violación de las obligaciones jurídicas y, en consecuencia, puede ser objeto de una sanción disciplinaria. Como resultado, en algunos países se han establecido sistemas distintos para regular o hacer cumplir las normas éticas profesionales. Por ejemplo, en Eslovenia, el incumplimiento de dichas normas puede generar una sanción ante un Tribunal de Honor dentro de la Asociación de Jueces, no ante el órgano disciplinario de los jueces. En Chequia, en una situación grave de incumplimiento de las normas de conducta profesional, un juez puede ser excluido del sindicato de jueces, que es la fuente de estos principios.

Una de las fuentes más destacadas que definen las obligaciones judiciales es la constitución o ley fundamental de un país, que normalmente exige que los jueces sean independientes e imparciales. La justificación de la mayoría de las obligaciones jurídicas impuestas a los jueces se deriva de estos mandatos constitucionales (p. ej., incompatibilidades o conflictos de intereses). En algunos países, la disciplina laboral (cumplir con los horarios de trabajo, dictar resoluciones dentro de los plazos, etc.) forma parte de las funciones del juez, cuyo incumplimiento puede acarrear responsabilidad disciplinaria.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, cualquier individuo puede presentar una queja solicitando procedimientos disciplinarios contra un juez. En algunos países, las quejas pueden presentarse incluso de forma anónima. Sin embargo, la emisión de un acto administrativo que abre una investigación preliminar o un procedimiento disciplinario contra un juez está reservada únicamente a los organismos públicos. La experiencia de los miembros de la OCDE señala tres categorías de medidas: 1) **morales** (amonestación, reprimenda, advertencia, etc.) que perjudican el honor o la reputación del juez; 2) **pecuniarias o económicas** (multas o suspensión de sueldo); y 3) sanciones **que afectan a la carrera del juez** o a su pertenencia al poder judicial (suspensión prolongada, descenso de categoría, traslado forzoso, jubilación obligatoria antes de la edad prevista, destitución, etc.).

En los países miembros de la OCDE, existen diversos tipos de órganos disciplinarios y en su mayoría siguen tres sistemas distintos (véase el Recuadro 4.10).

Recuadro 4.10. Tendencias de los órganos disciplinarios en los países miembros de la OCDE

Consejos Nacionales del Poder Judicial (o un comité especial u otro organismo). Se puede apelar sus decisiones ante paneles o tribunales disciplinarios especiales (p. ej., España, Francia, Italia o México, y en Colombia mediante la *Comisión Nacional de Disciplina Judicial*, que depende del Consejo Superior de la Judicatura).

Paneles o comités independientes fuera del Consejo Nacional del Poder Judicial o con la participación del presidente del poder judicial o de un tribunal (p. ej., en Noruega, a través un comité de supervisión independiente para los casos disciplinarios; en Inglaterra y Gales, donde el presidente del poder judicial decide sobre cuestiones disciplinarias con la aprobación del ministro de Justicia).

Tribunales de Justicia (incluidos paneles disciplinarios o tribunales disciplinarios especiales) o **Tribunales Supremos** (p. ej., en Alemania hay una sala especial dentro del Tribunal Federal de Justicia para casos contra jueces federales, además de existir tribunales especiales para jueces).

Fuente: (OSCE, 2019^[47]), *Note on International Standards and Good Practices of Disciplinary Proceedings against Judges*, <https://www.osce.org/odihr/410387>.

Disciplina e integridad en el Perú

La Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 184) define las obligaciones de los jueces como una combinación de obligaciones laborales personales (p. ej., observar la jornada laboral), obligaciones procesales (como exigir a las partes en el proceso que precisen sus pretensiones) y obligaciones relacionadas con la integridad (como evitar los conflictos de intereses). En materia de conflicto de intereses, un magistrado está obligado a inhibirse de un caso cuando este o su cónyuge o pareja tenga o haya tenido un interés o una relación laboral con alguna de las partes en el caso (art. 196[7]); corresponde a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial identificar el posible conflicto de intereses de los jueces (art. 102-A.1) (OECD, 2023^[48]).

El nuevo Código Procesal Penal (Decreto Legislativo 957, capítulo V, arts. 53-59) regula aún más el conflicto de intereses al establecer varios factores para que el juez decline su competencia, como el interés en el proceso, la amistad, la enemistad, ser acreedor o deudor de una de las partes, entre otros motivos (art. 53). Si el juez no se inhibe, puede ser recusado por las partes alegando una de las causas enumeradas en la cláusula, explicando la causa y aportando, si es posible, elementos para probarla (art. 54).

La Ley de la Carrera Judicial prevé y regula otras medidas para garantizar la integridad e imparcialidad de los jueces. Algunas de ellos incluyen el deber de recusación: Los jueces deben declarar aquellos casos en los que puedan tener conocimiento de ejercicio ilegal de sus funciones y en los que tal conducta contravendría la ética profesional (art. 33-12). Los jueces solo pueden dedicarse a su función jurisdiccional con la posibilidad de ejercer también la docencia universitaria (art. 33-13 y art. 40-3). Además, los jueces o sus cónyuges, convivientes o integrantes del grupo familiar no pueden recibir de los litigantes o de sus abogados donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria; ni pueden recibir publicaciones, viajes u ofertas de capacitación o formación de cualquier institución que tenga algún proceso en trámite contra el Estado (art. 40-2). Los jueces no pueden influir ni interferir de ninguna manera en el resultado de otros procesos judiciales (art. 40-7).

No existen responsabilidades disciplinarias por discrepancias en la interpretación jurídica (art. 212), donde se espera que los jueces sean independientes. Las sanciones disciplinarias son apelables mediante recursos administrativos: revisión (ante la misma autoridad), apelación (ante un organismo superior) y

reconsideración, pero no ante el Tribunal Administrativo (Ley 27444 de 2001). Como en otros países miembros de la OCDE, la Ley de la Carrera Judicial regula tres tipos de faltas: *leve*, *grave* y *muy grave* (arts. 46-48). Las sanciones son amonestación, multa, suspensión y destitución (art. 50-55), existiendo lineamientos para establecer la proporcionalidad entre ellas (art. 51).

Las autoridades competentes para aplicar medidas disciplinarias contra los jueces son *la Junta o los órganos de control del poder judicial* (Ley de la Carrera Judicial, art. 63). La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (que sustituye a la *Oficina de Control de la Magistratura*, OCMA) fue creada mediante la Ley 30943 de 2019, la cual entró en funcionamiento en agosto de 2023, cuando la Junta nombró a su jefe para el período 2023-2028. Su objetivo es establecer un mecanismo de control funcional externo de los jueces, excepto los de la Corte Suprema, que están bajo la competencia directa de la *Junta*.

El control funcional incluye la prevención, supervisión, inspección, investigación, adopción de medidas disciplinarias e imposición de sanciones disciplinarias, según lo previsto en la Ley de la Carrera Judicial. El jefe de la Autoridad Nacional es nombrado mediante concurso nacional abierto, basado en méritos y depende de la *Junta*. También se espera que la Autoridad Nacional proporcione un análisis sobre el funcionamiento de las dependencias judiciales y sus procesos internos de trabajo y proponga recomendaciones para su mejora. Este organismo es diferente de la actual Inspectoría General del Poder Judicial, pero la diferencia aún no está clara en la redacción de la ley. El jefe de la Autoridad Nacional también dirigirá la Inspectoría (art. 103-B), pero se crea un nuevo cuerpo de jueces especializados en control disciplinario (art. 103-C), además de un mecanismo para facilitar la denuncia de irregularidades (art. 103-D). Estos cambios responden a una política diseñada para reducir la corrupción. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar el desempeño operativo de este nuevo órgano administrativo.

También corresponde a la Junta aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales de todos los niveles y aplicar sanciones de advertencia y amonestación o suspensión a los miembros de la Corte Suprema y a los fiscales *supremos*. La Ley Orgánica de la *Junta* regula las causas para este tipo de sanciones (arts. 41-43) y el procedimiento (art. 43 y capítulo V). El órgano de control del poder judicial decide sobre los demás casos.

En 2003, la Sala Plena de la Corte Suprema adoptó un código de ética para el poder judicial, que creó un Comité de Ética Judicial. En 2019 se adoptó un reglamento que incorpora un nuevo código ético que sirve de guía interpretativa de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial y los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas. También existe un Código Iberoamericano de Ética Judicial, adoptado en 2006 y modificado en 2014, al que el Perú se ha adherido. Estos códigos contienen orientaciones sobre conflictos de intereses. La Ley de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial incluye disposiciones para la protección de las denuncias de corrupción.

Sin embargo, todo esto aún debe desarrollarse en la práctica. No se garantiza la implementación efectiva de estas normas ni la salvaguardia de la independencia e imparcialidad de los jueces. Según la Defensoría del Pueblo, del total de denuncias recibidas por la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y sus oficinas regionales entre 2016 y 2018, solo el 11 % ha concluido en sanción, en su mayoría multas y amonestaciones (el 90 % de las sanciones), mientras que el resto todavía están pendientes de resolución o han sido archivadas (Defensoría del Pueblo, 2020^[49]). El informe de la Defensoría del Pueblo señala que uno de los factores que contribuyen a este número sistemáticamente elevado de sanciones menores (y al bajo índice de sanciones disciplinarias más graves) (véase el Cuadro 4.5) es que la ley permite a los órganos disciplinarios imponer sanciones menos severas por cada una de las faltas si así lo consideran oportuno, sin criterios claros [Ley de la Carrera Judicial, art. 51 (Defensoría del Pueblo, 2020^[49])]. La ambigüedad y la falta de precisión en torno a la aplicación de las sanciones permiten diferentes interpretaciones y criterios sobre qué es sancionable. La imprecisión de algunas faltas disciplinarias conlleva el riesgo de aplicación arbitraria y violación de la independencia de los jueces (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2019^[50]).

Cuadro 4.5. Sanciones a magistrados y auxiliares jurisdiccionales en 2022

	Magistrados	Auxiliares jurisdiccionales	Total
Amonestación	630 (37 %)	2.187 (61 %)	2.817 (53 %)
Multa	887 (52 %)	1.334 (37 %)	2.221 (42 %)
Suspensión	109 (6 %)	46 (1 %)	155 (3 %)
Propuesta de destitución a la <i>Junta</i>	71 (4 %)	29 (0,8 %)	100 (1,9 %)
Total	1.697 (32 %)	3.596 (68 %)	5.293 (100 %)

Fuente: Elaboración propia de la OCDE según datos de la Oficina de Control de la Magistratura, <https://ocma.pj.gob.pe/Estadisticas/MapaInteractivo>.

La falta de claridad respecto de la ley y de criterios armonizados y unificados que rigen la aplicación de las normas disciplinarias puede explicarse por la existencia de tres órganos diferentes que llevan a cabo procedimientos disciplinarios para magistrados, fiscales y auxiliares jurisdiccionales: la Junta (como institución autónoma e independiente), la OCMA y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, ambos como parte del poder judicial (véase el capítulo 3 sobre las funciones judicial y *disciplinaria*).

En comparación con los órganos disciplinarios de otros países miembros de la OCDE (véase el Recuadro 4.10), la existencia de diferentes órganos con funciones disciplinarias y la imprecisión de la norma peruana pueden socavar la igualdad de trato ante la ley y la independencia de los jueces.

4.4.7. Paridad de género en el poder judicial y la Comisión de Justicia de Género

Mejora de la igualdad de género en el poder judicial: tendencias en los países miembros de la OCDE

Tener una representación equilibrada de género en puestos de toma de decisiones judiciales, como el presidente de la Corte Suprema, el presidente de las Cortes Superiores o el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, es crucial en el desarrollo e implementación de políticas y en la asignación de recursos para prevenir la discriminación por razón de género y promover y fomentar la igualdad de género dentro del sistema de justicia (Recuadro 4.11). Las mujeres en puestos de liderazgo no solo pueden concienciar sobre la igualdad de género y las actividades de incorporación de la perspectiva de género, sino que también pueden ser modelos inspiradores para que otras juezas asuman esos roles (OECD, 2023^[51]).

Recuadro 4.11. Prácticas de los miembros de la OCDE para promover la igualdad de género en el sistema de justicia

Chile adoptó un plan de acción sobre la incorporación de la perspectiva de género en el poder judicial en 2015. El plan de acción creó un grupo de trabajo sobre cuestiones de género como órgano de conocimiento y observación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el poder judicial. El grupo de trabajo está compuesto por miembros del poder judicial, así como por ministros, jueces y representantes sindicales. El plan de acción establece un marco rector y propone las medidas que debe tomar el propio grupo, de la siguiente manera: analiza y evalúa las desigualdades de género y la discriminación por razón de género en el ejercicio de la actividad jurisdiccional, además de identificar los objetivos de igualdad y transversalidad de género en el poder judicial. Teniendo en cuenta estos objetivos establecidos en el plan de acción, el grupo de trabajo participó activamente en el análisis de los estudios de diagnóstico de género y en la elaboración de propuestas para elaborar una política de género para el poder judicial. La adopción del plan de acción y la creación del grupo de trabajo indican

una promoción estratégica de la igualdad y la transversalidad de género dentro del poder judicial en Chile.

En **México**, el departamento de recursos humanos del Tribunal Electoral del Poder General de la Federación creó una unidad de igualdad de género para abordar los obstáculos que desalientan a las mujeres a acceder a la carrera judicial. Estos obstáculos incluían la limitación de las políticas de conciliación familiar y contra el acoso laboral y sexual. La unidad implementó medidas como la jornada laboral más corta, licencia de paternidad y sensibilización sobre los estereotipos de género en el lugar de trabajo. Sin embargo, la distancia de la unidad de igualdad de género de la cúspide de la toma de decisiones ha reducido significativamente su influencia, por lo que ha sido transferida a la Oficina de la Presidencia del Tribunal para aumentar su influencia. Sin embargo, su influencia en la toma de decisiones es todavía desigual y depende de la personalidad del presidente del Tribunal.

El marco político **portugués** para la igualdad de género se rige por el quinto Plan Nacional de Acción para la Igualdad de Género, la Ciudadanía y la No Discriminación 2014-2017. En este marco de políticas, el Ministerio de Justicia elaboró su propio segundo Plan para la Igualdad de Género 2015-2017. Este plan se basa en una evaluación de género realizada por el Ministerio de Justicia, que incluía un estudio de caracterización, por género, de sus puestos directivos; evolución, por género, de las profesiones asociadas a la justicia entre los años 2010 y 2013; y evaluación de la implementación de las medidas de intervención propuestas en el Primer Plan para la Igualdad del Ministerio de Justicia.

La Dirección de Servicios Judiciales, y más concretamente, la Sección de Recursos Humanos del Poder Judicial en **Francia**, garantiza a todos los magistrados igualdad de acceso a todos los puestos. Durante varias décadas se ha llevado a cabo en Francia un análisis de género sobre la contratación en el ámbito judicial que permite comparar los datos de un largo período. Periódicamente se elaboran estadísticas sobre la distribución de las personas según la pirámide de edad y la distribución de los altos cargos.

Fuente: (OECD, 2017^[52]), *Building an Inclusive Mexico: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género*; (OECD, 2019^[53]), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*; (OECD, 2023^[25]), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland: Towards a More Responsive and Resilient Justice System*.

En 2018, las mujeres, de promedio, constituían el 61 % de los jueces profesionales en los países miembros de la OCDE que también son Estados miembros de la UE, un aumento de 2 puntos porcentuales desde 2016. La representación de mujeres en puestos de la judicatura en los países miembros de la OCDE oscila entre el 81 % en Letonia y un mínimo del 33 % en el Reino Unido. En Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Suiza, la proporción de mujeres ha aumentado considerablemente (alrededor del 10 %) desde 2010. Sin embargo, todavía se observa una representación desigual de género en los Tribunales Supremos, con una media del 36 % en 2018 (OECD, 2021^[54]). Para aumentar la representación de las mujeres en el poder judicial, los países miembros de la OCDE han adoptado medidas concretas en consonancia con las correspondientes disposiciones de la *Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública* [OECD/LEGAL/0418] adoptada en 2015 (Recuadro 4.12).

Recuadro 4.12. Paridad de género en las instituciones judiciales: disposiciones pertinentes de la Recomendación de 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública

La Recomendación de 2015 promueve una amplia estrategia gubernamental para la reforma por la igualdad de género, e incluye consejos a las instituciones judiciales para lograr la paridad de género.

Consideración de medidas para lograr una representación de género equilibrada en la vida pública, incluidos los puestos de toma de decisiones, fomentando su participación en las instituciones públicas, entre ellas:

- Introducir medidas para permitir la igualdad de acceso a oportunidades en los nombramientos judiciales y de la función pública de alto nivel, como requisitos de divulgación, fijación de objetivos o cuotas, garantizando al mismo tiempo un enfoque transparente y basado en el mérito en dichos nombramientos mediante concurso público, normas de contratación claras y publicación general de las vacantes.
- Incorporar prácticas laborales que favorezcan la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral al más alto nivel en las instituciones públicas y promover condiciones de trabajo que tengan en cuenta las cuestiones de género (p. ej., revisar los procedimientos internos, reconsiderar la jornada laboral convencional, desarrollar planes para apoyar la conciliación de las obligaciones familiares y profesionales, ofrecer incentivos a los hombres para que empleen las licencias por cuidados disponibles y el derecho al horario laboral flexible).
- Ofrecer oportunidades de desarrollo de capacidades y liderazgo, mentorías, creación de redes y otros programas de formación que promuevan referentes femeninos en la vida pública y fomenten la participación activa de los hombres en la promoción de la igualdad de género.
- Hacer un seguimiento de la paridad de género en las instituciones públicas, incluso en puestos de liderazgo y diferentes grupos ocupacionales, mediante la recopilación periódica de datos, como el uso de encuestas a empleados, y reevaluar su alineación con los objetivos y prioridades generales de igualdad de género, considerando los resultados de las evaluaciones.
- Adoptar medidas para abordar las causas originales de los obstáculos al acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones y mejorar la imagen de las mujeres en la sociedad mediante el desarrollo de campañas de información y programas de sensibilización sobre los estereotipos de género, los prejuicios conscientes e inconscientes y los beneficios sociales y económicos de la igualdad de género, al tiempo que se aborda la discriminación doble o múltiple.

Fuente: *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0418>.

Mejora de la igualdad de género en el poder judicial del Perú

En 2021, el Perú logró la paridad de género dentro de la Corte Suprema de Justicia, ya que más de la mitad de sus jueces eran mujeres (en comparación con el 30,6 % en 2020). Cabe señalar que la mayoría fueron temporales (ya que eran juezas superiores titulares de diferentes tribunales a nivel nacional), lo cual puede plantear dificultades para garantizar una paridad continua (Huaita Alegre, M., 2021^[55]). Esto se consiguió en el contexto de la elaboración y aplicación de la Política Nacional de Igualdad de Género, uno de cuyos objetivos es lograr una mayor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y reducir las barreras institucionales para tal fin.⁴ El nombramiento en 2021-2022 de una mujer presidenta del poder judicial convirtió la paridad de género en un objetivo institucional. Impulsó reformas

para lograr la paridad en los puestos directivos y en las salas de la Corte Suprema, utilizando sus funciones y poderes para asignar mujeres a dichos puestos.

Cuadro 4.6. Paridad de género entre jueces del poder judicial peruano, junio de 2023

Categoría	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Jueces supremos	63	41	65	22	35
Jueces superiores	820	539	66	281	34
Jueces especializados o mixtos	2.072	1.159	56	913	44
Jueces de paz (letrados)	640	319	50	321	50
Total de jueces titulares y provisionales	3.595	2.058	57	1.537	43
Jueces de paz junio 2022	5.599	4.902	88	697	12
Total	9.194	6.960	75,70	2.234	24,3

Fuente: Elaboración propia de la OCDE con información proporcionada por el poder judicial peruano el 23 de noviembre de 2023, mediante Oficio N.º 5982-2023-GRHB-GG-PJ.

Sin contar a los jueces de paz, los hombres constituyen el 57 % y las mujeres el 43 % de los magistrados de todo el poder judicial en el Perú (véase el Cuadro 4.6). Sin embargo, el número de mujeres disminuye cuando se trata de puestos superiores. Por ejemplo, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, como órgano que juega un papel clave en el desarrollo de la política general y el Plan de Desarrollo del Poder Judicial y en la aprobación del proyecto de presupuesto del poder judicial, está integrado por cuatro hombres y una mujer (en noviembre de 2023).

En junio de 2023, las mujeres constituyen el 35 % de los jueces supremos. En la Corte Suprema solo hay 6 juezas titulares frente a 16 provisionales, por lo que su permanencia no está garantizada. Asimismo, únicamente el 34 % de las mujeres son juezas superiores, de las cuales el 47 % son juezas titulares. En el caso de los presidentes de las Cortes Superiores, solo 8 son mujeres, mientras que 27 son hombres (un 23 % frente al 77 %) (véase el Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7. Paridad de género entre los presidentes de las Cortes Superiores en el Perú, junio de 2023

	Cifras absolutas	Porcentaje (%)
Hombres	27	77
Mujeres	8	23

Fuente: Elaboración propia de la OCDE con información proporcionada por el poder judicial peruano el 23 de noviembre de 2023, mediante Oficio N.º 5982-2023-GRHB-GG-PJ.

El logro de la paridad de género ha sido menos exitoso en los ámbitos penal, civil, mixto y de tránsito, pues el 65 % de los jueces de estas especialidades son hombres y el 35 % mujeres en 2021. Por otro lado, en los juzgados de familia y lo contencioso-administrativo, las mujeres superan a los hombres (un 68 % de mujeres frente al 32 % de hombres, y un 59 % de mujeres frente al 41 % de hombres, respectivamente).

La paridad y diversidad de género son relevantes en todas las áreas del sistema judicial, pero adquieren especial importancia en el derecho penal y civil, ya que el mayor número de delitos por razón de género se encuentra en estas especialidades, por lo que es necesario identificar las barreras y las oportunidades de la igualdad de género y adoptar medidas para garantizar un mayor número de candidatas y ampliar la

paridad. Si la composición del poder judicial refleja la composición de la sociedad, la paridad de género puede conferir mayor legitimidad al poder judicial, puesto que será percibido como más capaz de impartir justicia igualitaria para todos y defender la igualdad ante la ley (OECD, 2023^[51]).

Dado que el nombramiento de juezas de la Corte Suprema se debe a la voluntad política y a las facultades del presidente de la Corte Suprema, es importante que la paridad dentro de la Corte Suprema, el poder judicial y otras instituciones de justicia se logre de manera permanente e institucionalizada. Si bien el progreso actual es loable, en vista de la naturaleza temporal del nombramiento de jueces provisionales, podría producirse un retroceso significativo si no existe una estrategia institucionalizada que garantice paridad de género en los nombramientos del poder judicial.

Es importante involucrar a diferentes actores del sector judicial en la promoción de la igualdad de género. Por ejemplo, a la *Junta, para que promueva la selección y el nombramiento de mujeres como juezas titulares e implemente capacitación y medidas para reducir los prejuicios y las brechas de género*. También incluye a la AMAG para crear capacidades en materia de igualdad de género y violencia por razón de género a través de talleres de apoyo a las candidatas en su preparación para el proceso de selección judicial.

En el Perú, la Comisión de Justicia de Género desempeñó un papel crucial en la promoción de la igualdad de género y en la mejora de la diversidad de género dentro de la institución. Como se vio en el capítulo 3, la Comisión tiene el mandato de promover la garantía de igualdad de acceso a la justicia para la población y fortalecer el trabajo del poder judicial hacia este objetivo mediante la adopción de un enfoque de género como política que se debe aplicar en todos los niveles y estructuras organizativas. Además de esta Comisión, existen 35 Comisiones Distritales de Justicia de Género a nivel nacional, cada una con su propio plan anual, y reciben apoyo de la comisión principal.

La Política Nacional de Igualdad de Género 2019-2022 también ha contribuido de forma considerable a lograr la igualdad de género, una mayor participación política y el acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones.

A partir de las buenas prácticas adoptadas por la Comisión de Justicia de Género, es importante hacer un seguimiento sistemático de la paridad de género mediante la recopilación periódica de datos, como el uso de encuestas a los empleados. También es fundamental utilizar los resultados de las evaluaciones para valorar cómo se ajusta la práctica a los objetivos y prioridades generales de igualdad de género y, si es necesario, adaptar el rumbo si la información de seguimiento indica que estos objetivos no se están cumpliendo adecuadamente (OECD, 2023^[51]).

Si bien el poder judicial ha demostrado un buen comienzo con la ejecución de las encuestas y teniendo en cuenta que la mayoría de estas políticas y actividades son recientes, es crucial definir bien los objetivos de género y vincularlos a medidas prioritarias y cronogramas claros, controlar su aplicación y evaluar su efecto respecto a los objetivos establecidos (OECD, 2023^[51]). Además, es importante adoptar un enfoque institucionalizado para garantizar la paridad de género en los nombramientos del poder judicial. El papel de la Junta es esencial en el nombramiento de jueces titulares, al igual que en la coordinación con el poder judicial a tal efecto. La igualdad de género en el poder judicial debe lograrse a largo plazo a nivel nacional, de distritos judiciales y de tribunales.

4.5. Evaluación resumida

Si bien el Perú ha estado tomando medidas para establecer un marco institucional integral encaminado a garantizar una gobernanza sólida en el sector de la justicia, la fragmentación de su sistema de gestión de la justicia ha difuminado la responsabilidad. Esto tiende a agudizar las superposiciones y las duplicaciones, así como los conflictos de autoridad y competencia en la gobernanza del sistema judicial, al tiempo que limita la rendición de cuentas.

Los mecanismos que rigen la asignación presupuestaria al sector de la justicia, incluidos los acuerdos de coordinación y negociación empleados para determinar esa asignación, parecen restringidos. El poder judicial realiza un escaso planeamiento estratégico a mediano plazo en todo el sistema, incluido el planeamiento presupuestario y financiero, y aún tiene que crear marcos de seguimiento y evaluación que sirvan para demostrarse a sí mismo, al MEF y al público cómo afecta el gasto a la mejora de los resultados jurídicos y judiciales para las personas. Además, la evidencia sugiere que, en algunos casos, los tribunales no pueden gastar por completo los recursos que se les han asignado, en especial en la contratación de recursos humanos, y enfrentan desafíos significativos para demostrar la rentabilidad y los resultados estratégicos del gasto de los recursos que tienen. En este sentido, los marcos y mecanismos de rendición de cuentas públicos son desiguales en todo el poder judicial.

Lo más importante es que existe una gran necesidad de fortalecer el marco institucional, jurídico y operacional existente para salvaguardar la independencia de los jueces. Los desafíos más destacados son la ratificación de los jueces, los sistemas de evaluación del desempeño, el elevado número de jueces con contratos temporales y la posibilidad de que la Defensoría del Pueblo interfiera en los distintos procedimientos judiciales mediante órdenes directas.

Además, aunque la remuneración de jueces y fiscales en el Perú se considera en línea con la de los países miembros de la OCDE, los jueces con trabajos precarios reciben una remuneración inferior a la de los jueces titulares, lo que supone un riesgo para su imparcialidad. En el caso de los fiscales, se puede llegar a una conclusión similar. Además, se corre el *riesgo de* que incluso los jueces y fiscales titulares no sean imparciales debido al sistema de ratificación y evaluación del desempeño, que puede usarse para influir en las decisiones de los jueces o como sanción, como ha expuesto la CIDH.

El análisis del sistema de contratación judicial también destaca que el sistema peruano puede caracterizarse como una combinación del modelo de función pública, común en los países de derecho civil, pero se inclina hacia un sistema basado en puestos en lugar de un sistema de carrera. También podría catalogarse como un sistema profesional predominante en los países anglosajones, aunque con una variedad de decisiones relativamente discrecionales en el proceso de contratación y pocas garantías del debido proceso para quienes deseen participar en él.

El marco jurídico disciplinario para los jueces contiene todos los elementos habituales que se encuentran en la Constitución, las leyes procesales penales, las sanciones disciplinarias y las violaciones de los códigos éticos de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, la ambigüedad y la falta de precisión en torno a la aplicación de las sanciones permiten diferentes interpretaciones y criterios sobre qué es sancionable. La vaguedad en la regulación de algunas faltas disciplinarias conlleva el riesgo de una aplicación arbitraria y una violación de la independencia de los jueces. Por lo tanto, es posible que no se garantice la coherencia y la igualdad de trato. La escasa claridad respecto a la ley y la ausencia de criterios armonizados y unificados que rigen la aplicación de las normas disciplinarias podría explicarse por la existencia de tres órganos diferentes que llevan a cabo procedimientos disciplinarios para magistrados, fiscales y auxiliares jurisdiccionales: la Junta (como institución autónoma e independiente), la OCMA (que pronto será reemplazada por la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial) y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, ambos como parte del poder *judicial*. En consecuencia, se puede definir mejor la aplicación efectiva de las normas para hacer cumplir las normas disciplinarias y la integridad dentro del sistema de justicia y salvaguardar la independencia e imparcialidad de los jueces.

Por último, la igualdad de género en el poder judicial y las medidas adoptadas para su promoción han aumentado, en parte debido al nombramiento de mujeres en cargos de alto nivel y al compromiso político por aumentar la paridad de género y la representación de las mujeres en el sistema de justicia. Sin embargo, sería importante institucionalizar aún más estas prácticas para garantizar la adopción de enfoques sostenibles y equitativos. Este aspecto se presentará en detalle en el capítulo 6.

4.6. Recomendaciones

Una serie de restricciones institucionales, jurídicas y estructurales limitan la capacidad del Perú para modernizar su sistema de justicia de manera que lo haga más transparente e independiente. En vista de lo anterior, el Perú podría contemplar la implementación de las recomendaciones siguientes:

4.6.1. Recomendaciones clave:

Tomar medidas para asegurar la garantía constitucional de la independencia judicial, incluidas la revisión de la evaluación del desempeño, la ratificación y la evaluación de los jueces en ejercicio para evitar riesgos a su independencia e imparcialidad. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Garantizar la total independencia e imparcialidad de los jueces**, velando por que puedan impartir justicia libre de interferencias y prejuicios. Actualmente, varios factores socavan la independencia y la imparcialidad judicial. Algunas están relacionadas con el actual sistema de gestión de los recursos humanos (ratificación, evaluación del desempeño y temporalidad generalizada). Otros factores surgen de las posibilidades jurídicamente reconocidas de otros poderes o instituciones (p. ej., la Defensoría del Pueblo o la *Junta* Nacional de Justicia) de intervenir en la toma de decisiones de los jueces al decidir casos individuales. El contenido sustantivo de las resoluciones judiciales no debería ser evaluado por instancias administrativas externas al sistema de apelación ante tribunales superiores, como es el caso en los países miembros de la OCDE.
- **Revisar la actual ratificación y evaluación de los jueces**, según lo recomendado por la decisión de la CIDH sobre *Cuya Lavy y otros vs. el Perú* de 2021 y la *JUSDEM*. Los mecanismos de ratificación y evaluación pueden afectar de forma negativa a la independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales en ejercicio, al tiempo que van en detrimento de las iniciativas destinadas a prevenir la corrupción.
- **Reevaluar el sistema de remuneración de jueces y fiscales**. Dadas las circunstancias, según los promedios de la OCDE, los jueces peruanos disfrutaban de salarios proporcionalmente similares, excepto los supernumerarios, cuya remuneración es en torno al 30 % de la de los jueces titulares en el Perú. Sin embargo, aclarar el sistema de remuneración del poder judicial y los fiscales podría mejorar la seguridad jurídica y la equidad interna y externa del sistema.
- **Reforzar los mecanismos de rendición de cuentas de jueces y fiscales**. El marco de rendición de cuentas de los jueces, como cualquier marco de rendición de cuentas, debe diseñarse cuidadosamente para minimizar el potencial de arbitrariedad, abuso y malas prácticas cuando se aplique. Por lo tanto, la aplicación de estas herramientas requiere lineamientos claros que protejan la integridad, la transparencia, la independencia y la imparcialidad del proceso de toma de decisiones judiciales.
- **Modernizar y racionalizar el sistema disciplinario de los jueces** utilizando las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE. La ambigüedad jurídica y la falta de precisión en torno a la aplicación de las sanciones permiten diferentes interpretaciones y criterios sobre qué es sancionable.

Aclarar en mayor medida los roles y las funciones de los órganos supremos del poder judicial para evitar superposiciones y duplicaciones, así como conflictos de autoridades y competencias. Esto reviste especial importancia en el caso de las investigaciones y sanciones de magistrados. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Definir mejor los roles y funciones de los máximos órganos del poder judicial del Perú para evitar superposiciones y duplicaciones.** El poder judicial podría considerar definir mejor los

roles y funciones de sus órganos más altos para evitar superposiciones, duplicaciones y conflictos de autoridades y competencias. Esto es particularmente importante en el caso de la investigación y sanción de los magistrados, ya que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ), la OCMA y la Junta tienen competencia en este *asunto*. Las mismas recomendaciones se aplican a los programas que actualmente dirige el poder judicial (como los asesores jurídicos) con miras a determinar cómo se puede lograr una mayor eficiencia y eficacia mediante la transferencia de responsabilidades al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) o, en coordinación, a otra parte del ejecutivo (como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).

Continuar implementando medidas para reducir la temporalidad de los jueces y fiscales (provisionales y supernumerarios), con miras a salvaguardar su imparcialidad. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Reducir el número de jueces y fiscales con contrato laboral temporal (supernumerarios).** El elevado nivel de temporalidad de jueces y fiscales limita la autonomía e independencia del poder judicial y de la Fiscalía, ya que estos no se benefician de las mismas protecciones y beneficios legales que los jueces y fiscales titulares. Incrementar el número de puestos permanentes o de jueces y fiscales titulares, así como la selección y designación de mujeres en cargos permanentes para promover la paridad de género.
- **Tomar medidas para garantizar un trato justo, imparcial y basado en el mérito de los jueces en lo que respecta a su selección, su formación permanente y sus sanciones, incluso mediante la reforma del sistema de selección y el fortalecimiento de la capacitación previa al ingreso de jueces y fiscales.** Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente: **Reformar el proceso de selección de jueces y fiscales.** Debería ponerse mayor énfasis en la capacitación previa al ingreso y en el fortalecimiento del papel de la AMAG en el proceso de selección, ya que la mayoría de las decisiones en el sistema de selección actual son indiscutibles o discrecionales. Esto crea un riesgo significativo de incorrección en la selección de jueces y fiscales.
- **Fortalecer la capacitación previa al ingreso de jueces y fiscales.** El Estado debería financiar la capacitación previa al ingreso, no solo para las personas interesadas; debería garantizar que esta capacitación ofrezca una variedad adecuada de cursos que permitan a jueces y fiscales considerar adecuadamente las necesidades de la sociedad, incluidas las de sus grupos más vulnerables. La formación continua debería ser obligatoria y colmar las lagunas de conocimiento identificadas en los análisis de necesidades de formación.

Tomar medidas para fortalecer la gestión y el desempeño del presupuesto judicial, incluido el planeamiento estratégico a nivel de todo el sistema, el desarrollo de indicadores de desempeño y el diseño y uso de marcos de monitoreo y evaluación que respeten la independencia judicial y las necesidades del poder judicial para llevar a cabo su mandato constitucional con éxito. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Desarrollar una coordinación más efectiva entre el poder judicial y el Ministerio de Economía y Finanzas,** y un apoyo más sistemático al poder judicial por parte del MEF y otros ministerios (especialmente Justicia y Derechos Humanos, pero también Educación e Interior), en particular propiciando debates más profundos sobre el papel y la misión social del sistema de justicia como una necesidad del Estado y la sociedad. Este enfoque debe comprender la institucionalización y la adecuada dotación de recursos para los mecanismos de coordinación de todo el sistema y la capacitación del poder judicial (*incluida* la Junta y otros actores clave del sistema judicial) en el planeamiento estratégico a mediano plazo para todo el sistema, en el desarrollo de indicadores de desempeño y en el diseño y uso de marcos de seguimiento y evaluación respetuosos con la independencia judicial y las necesidades del poder judicial para llevar a cabo con éxito su mandato constitucional.

4.6.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo

Continuar fortaleciendo la igualdad de género en el poder judicial. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Continuar mejorando e institucionalizando la paridad de género en el poder judicial y el Ministerio Fiscal.** Implementar políticas y adoptar medidas para avanzar en la paridad de género en todas las disciplinas y áreas del sistema judicial y en la composición del poder judicial. El papel de la Junta es importante para lograr este *objetivo*. Por lo tanto, es crucial involucrar a actores relevantes dentro del sector de justicia, incluida la *Junta*, para progresar en la igualdad de género mediante la selección y el nombramiento de mujeres como jueces titulares y la implementación de medidas y capacitación para mitigar los prejuicios de género y reducir las brechas de género existentes. Encomendar a la Academia de la Magistratura la creación de capacidades en materia de igualdad de género y violencia por razón de género a través de talleres de apoyo a las candidatas en su preparación para el proceso de selección judicial.
- **Adoptar un enfoque institucionalizado para garantizar la paridad de género en los nombramientos del poder judicial** y hacer un seguimiento sistemático de ella mediante la recopilación de datos. Utilizar los resultados de las evaluaciones para evaluar cómo se ajusta la práctica a los objetivos y prioridades de género bien definidos mediante la implementación de la *Recomendación del 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública* [[OECD/LEGAL/0418](#)].

References

- Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia (2022), *nforme sobre la Sentencia de la Corte IDH y sus alcances sobre la ratificación, caso Jorge Cuya Lavy y otros vs. Perú* [Report on the Resolution of the IACtHR on the ratification, case Cuya Lavy vs. Peru], <https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/INFORME%20DE%20JUSDEM%20A%20LA%20JNJ%20-%20OFICIAL%202022%20LALEY.pdf>. [43]
- Castillo-Córdova, L. (2007), *El proceso de selección de magistrados en el Perú. Cuando el Tribunal Constitucional pretende legislar* [The process of magistrates selection in Peru. When the Constitutional Tribunal pretends to legislate], https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1949/Proceso_seleccion_magistrados_Peru_Cuando_tribunal_constitucional_pretende_llegar.pdf?sequence=1. [28]
- CCEJ (2018), *Consultative Council of European Judges (CCEJ) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the quality of judicial decisions*, <http://www.courtexcellence.com/Resources/~/media/Microsites/Files/ICCE/CCJE.ashx>. [39]
- CCEJ (2014), *Consultative Council of European Judges 17(2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence in countries member of the Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-17-on-the-evaluation-of-judges-work-the-quality-of-justice-and-respect-for-judicial-independence>. [36]
- Centro de Noticias del Congreso (2022), *Titular del Poder Judicial sustentó presupuesto asignado para el año 2023* [Titular of the Judiciary sustained the budget assigned for 2023], <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/titular-del-poder-judicial-sustento-presupuesto-asignado-para-el-ano-2023/>. [18]
- CEPEJ (2022), *CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data)*, <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>. [11]
- CEPEJ (2022), *European judicial systems: 2022 Evaluation cycle*, <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>. [44]
- Council of Europe (2010), *Judges: independence, efficiency and responsibilities. (Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum)*, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>. [1]
- Currstine, T. (2007), *Government Performance: Lessons and Challenges. OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127–151, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/37714814.pdf>. [9]
- Defensoría del Pueblo (2020), *Interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal: Hallazgos y Recomendaciones para fortalecer su implementación a favor de la lucha contra la corrupción*, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe-de-Adjunt%C3%ADAN%C2%B0-01-2020-DP-ALCCTEE-Interoperabilidad-en-el-Sistema-de-Justicia-Penal.pdf>. [49]
- ENCJ (2021), *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary*, European Network of Councils for the Judiciary, <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-1/Reports/ENCJ%20Report%20IA%26Q%202020-%202021%20adopted%20GA%202%20June%202021.pdf>. [38]

- Escuela Judicial de España (2022), *Plan Docente de Formación Inicial. 72 promoción de la Carrera Judicial. Curso 2022-2023*, <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Inicial/La-fase-presencial/Plan-docente-de-formacion-inicial-72--Promocion-Carrera-Judicial--curso-2022-2023>. [26]
- Gonzales, M. (2012), *El secreto de la ratificación y la subordinación como consigna: el juez fungible* [The secret of the ratification and the subordination: the judge fungible], Derecho En General Blog, <http://derechogeneral.blogspot.com/2012/02/el-secreto-de-la-ratificacion-y-la.html>. [40]
- Guardia, M. (2022), *El sistema presupuestario en el Perú. ILPES (the finance system in Peru)*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, <https://digitallibrary.un.org/record/464103?ln=en>. [14]
- Gutarra, F. (2020), *La ratificación de jueces en el Perú: ¿es compatible con la independencia judicial?* [The ratification of judges in Peru: is it compatible with judicial independence?], <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/188/411>. [41]
- Huaita Alegre, M. (2021), *Participación de las mujeres en la esfera pública: entre acciones afirmativas y voluntad política*, IDEHPUCP, <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/participacion-de-las-mujeres-en-la-esfera-publica-entre-acciones-afirmativas-y-voluntad-politica/>. [55]
- Huaraca, M. (2019), *Sociación de juezas pide suspender elección para el Consejo Ejecutivo* [Women judges as Asociación de juezas pide suspender elección para el Consejo Ejecutivo [Women judges association request to suspend the election of the Executive Council], <https://elcomercio.pe/politica/asociacion-juezas-pide-suspender-eleccion-consejo-ejecutivo-lecaros-elvia-barrios-noticia-669902-noticia/>. [2]
- IEP (2014), *ENTREVISTA A LUIS PÁSARA: ¿ES POSIBLE REFORMAR EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ?*, <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/entrevista-a-luis-pasara-es-posible-reformar-el-sistema-de-justicia-en-el-peru/>. [21]
- INEI (2022), “Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales”, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3396297/Per%C3%BA%3A%2050%20a%C3%B1os%20de%20cambios%2C%20desaf%C3%ADos%20y%20oportunidades%20poblacionales.pdf?v=1657734986>. [46]
- Inter-American Court of Human Rights (2021), *Case of Cuya Lavy et. al. v. Perú. Judgment of September 28, 2021 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs)*, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_438_ing.pdf. [42]
- IPE (2018), *El Costo de la Justicia* [The cost of justice], <https://www.ipe.org.pe/portal/el-costo-de-la-justicia/>. [16]
- IPOS (2019), *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* [II Human Rights National Survey], <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf>. [7]
- IPSOS and Proética (2022), *XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022*, <http://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Proética%202022.pdf>. [8]

- Javier de Belaunde López de Romaña (1999), *Justicia, legalidad y Reforma Judicial en Peru*, [20]
<https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Frevistas.pucp.edu.pe%2Findex.php%2Fiusetveritas%2Farticle%2Fdownload%2F15735%2F16170%2F0&psig=AOvVaw2XvTbHU837gkl16PiYZqo0&ust=1706952928808000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAYQn5wMahcKEwj7LOprY>.
- Jeuland, E. (2018), *Towards a New Court Management? General Report Towards a New Court Management?*, [35]
<https://hal.science/hal-01680418/document>.
- Lama, M. (2022), *Plan de Gobierno Poder Judicial el Peru 2023-2024 [Government Plan of the Judiciary 2023-2024]*, [17]
<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ddb7c9004958ce59be77fe9026c349a4/PLAN+DE+GOBIERNO+HLMVf.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ddb7c9004958ce59be77fe9026c349a4>.
- Limo Sánchez (2019), *La situación laboral de los jueces del Perú: de la precariedad de sus derechos a la afectación de su dignidad, Pasión por el Derecho*, [45]
<https://lpderecho.pe/situacion-laboral-jueces-peru-precariedad-derechos-afectacion-dignidad/>.
- Mazzucato, M. (2021), *Mission Economy - A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Penguin Books Random House. [19]
- Ministerio Público (2019), *Boletín Estadístico No 3 – 2019 [Statistics Bulletin]*, [34]
https://www.mpfm.gob.pe/Docs/0/files/boletin_estadistico_marzo_2019.pdf.
- OECD (2023), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland: Towards a More Responsive and Resilient Justice System*, OECD Publishing, Paris, [25]
<https://doi.org/10.1787/8a5c52d0-en>.
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Peru 2023*, OECD Publishing, Paris, [12]
<https://doi.org/10.1787/081e0906-en>.
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Peru 2023*, OECD Publishing, Paris, [32]
<https://doi.org/10.1787/081e0906-en>.
- OECD (2023), *OECD Recommendation on Access to Justice and People-centred Justice System*, [48]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>.
- OECD (2023), *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris, [15]
<https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>.
- OECD (2023), *Recommendation of the Council on Access to Justice an People-Centred Justice Systems*, [30]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>.
- OECD (2023), *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023*, OECD Publishing, Paris, [51]
<https://doi.org/10.1787/3ddef555-en>.
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, [54]
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- OECD (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, OECD Publishing, Paris, [56]
<https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

- OECD (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>. [23]
- OECD (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa5-en>. [53]
- OECD (2017), *Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265493-en>. [52]
- OECD (2016), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252820-en>. [13]
- OECD and National Institute of Statistics Peru (2017), *Peru Final version of OECD Review of Official Statistics and Statistical System (First year of evaluation)*, <https://www.inei.gob.pe/media/ocde/English.pdf>. [31]
- Oikeus.fi (n.d.), *Court Training*, <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/courttraining.html>. [27]
- Organization for Security and Co-operation in Europe (2019), *Note on International Standards and Good Practices of Disciplinary Proceedings against Judges*, <https://www.osce.org/odihr/410387>. [50]
- OSCE (2019), *Note on International Standards and Good Practices of Disciplinary Proceedings against Judges*, <https://www.osce.org/odihr/410387>. [47]
- Pantoja Rosas, N. (2018), *Cuando la procesión va por dentro: reflexiones sobre la crisis de la administración de justicia en el Perú*, *Revista Poder Judicial*, <https://doi.org/10.35292/iusvocatio.v1i1.429>. [22]
- Poder Judicial del Perú (2022), *Resoluciones judiciales suprema/Servicios/Jurisprudencia vinculante/Jurisprudencia Vinculante*, https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij-juris/s_jurisprudencia_sistematizada/as_suprema/as_servicios/. [3]
- Poder Judicial del Perú (2020), *Reforma de la Academia de la Magistratura del Perú*, <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/48>. [4]
- Poder Judicial del Perú (2018), *Boletín Estadístico Institucional No 4 – 2018 [Institutional Statistics Bulletin 4 2018]*, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/813ad88048c970ce939df353388de097/Boletin+N%C2%B04+DICIEMBRE-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=813ad88048c970ce939df353388de097>. [33]
- Poder Judicial del Perú (2016), *Alternate Dispute Resolution Mechanisms in Peru*, http://www.iasaj.org/images/users/114/files/Peru_-_Report_2016_Peru-Report2016.pdf. [5]
- The Judicial Council (2022), *Sentencing Guidelines and Information Committee*, <https://judicialcouncil.ie/sentencing-guidelines/>. [6]
- UNODC (2016), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct: ECOSOC Resolution 2006/23*, <https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangaloreprinciples.pdf>. [37]
- Venice Commission (2007), *Judicial Appointments, Opinion No. 403 / 2006, CDL-AD(2007)028, Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx). [29]

- Viapana, F. (2018), *Pressure on Judges: How the budgeting System Can Impact on Judge's Autonomy*. *Laws*, 7(38), <http://www.mdpi.com/journal/laws>. [10]
- Volcansek, M. (2006), *Appointing Judges, the European Way*. *Fordham Urban Law Journal*, 34, 363–385., <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol34/iss1/19>. [24]

Notas

1. Resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, de 18 de agosto de 2021.
2. Reglamento de Organización y Funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República y Órganos de Gobierno y Control Nacionales, aprobado mediante la Resolución Administrativa 0321-2021-CE-PJ de 27 de septiembre de 2021.
3. Ley Orgánica de la *Junta*, art. 71.
4. Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP.

5 **Hacia un sistema de justicia eficiente y fluido en el Perú**

Este capítulo se centra en los principales mecanismos aplicados para abordar las ineficiencias en los servicios de justicia del Perú y los compara con los países miembros de la OCDE. Describe cómo los países han adaptado cada vez más herramientas nuevas de gestión, presupuestarias y digitales para hacer frente a la duración de los juicios y la acumulación de casos, incluida la gestión judicial y de casos, y cómo se están implementando la digitalización y los mecanismos alternativos de solución de controversias para aumentar la eficiencia de la justicia.

5.1. Introducción

La eficiencia de los servicios de justicia es vital para defender el Estado de derecho y asegurar resultados justos, garantizando el acceso oportuno y efectivo a la justicia para todos. La excesiva rotación judicial o la temporalidad en el empleo de los jueces (véase el capítulo 4) impide que la justicia sea eficiente. El tiempo que necesita un tribunal para analizar, procesar y decidir sobre un caso sirve como indicador clave de la eficiencia de la justicia y representa el elemento esencial que sustenta el derecho a un juicio justo. Este derecho está protegido como un derecho fundamental en las constituciones de los países miembros de la OCDE. Además, es crucial que los sistemas judiciales funcionen bien para conformar el rendimiento económico nacional. Los procedimientos civiles prolongados pueden suponer un obstáculo para la actividad económica. La protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos fomentan el ahorro y la inversión al tiempo que promueven la creación de relaciones económicas. Estos factores contribuyen positivamente a la competencia, la innovación, el desarrollo de los mercados financieros y el crecimiento económico, como se vio en el capítulo 2.

Este capítulo analiza cómo los tribunales tienen que organizar sus recursos (humanos, financieros, de las instalaciones, procedimientos de trabajo y herramientas de gestión) para abordar de manera eficiente las exigencias ciudadanas de una justicia equitativa e imparcial. La asignación adecuada de los jueces y el personal judicial es un recurso clave que respalda la impartición de justicia fluida, aunque no es el único factor. Este capítulo analiza varias herramientas y mecanismos destinados a abordar las ineficiencias en los servicios de justicia. Un enfoque implica rediseñar los procesos de toma de decisiones judiciales, mientras que otro conlleva seguir creando mecanismos alternativos de solución de controversias para intentar alcanzar acuerdos fuera de los tribunales. En algunos casos, los mecanismos alternativos de solución de controversias bien definidos pueden lograr una resolución de casos más equitativa, rentable y rápida, como se analiza en el capítulo 4.

Ya sea dentro o fuera de los tribunales, mejorar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sistema judicial puede mejorar la eficiencia al reducir la acumulación de casos y la duración de los juicios. La tecnología también puede servir como un poderoso facilitador de ecosistemas de justicia integrados, inclusivos y centrados en las personas a través de la automatización de procesos y la recopilación de datos, creando nuevas vías de acceso directo a los servicios de justicia. De hecho, las TIC se perciben cada vez más como una herramienta vital que permite romper las barreras físicas de acceso a la justicia.

Este capítulo explorará cómo el uso efectivo de los recursos judiciales y las herramientas de TIC puede mejorar el acceso a la justicia en el Perú. Se basa en comparaciones con las mejores prácticas de la OCDE, así como en los principios generales y los *lineamientos para aumentar la eficiencia y la calidad de la justicia* de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), la *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* [[OECD/LEGAL/0498](#)] y el Marco de la OCDE para la justicia centrada en las personas para establecer y mantener mecanismos basados en la evidencia con el objetivo de apoyar la toma de decisiones, la prestación y el seguimiento de los servicios de justicia centrados en las personas (CEPEJ, 2023^[1]; OECD, 2021^[2]).

5.2. Mejorar la eficiencia de los tribunales: Medidas de descongestión, gestión judicial y de casos y uso de soluciones digitales

La eficiencia de los tribunales es fundamental para el buen funcionamiento del sistema judicial. Está influenciado por varios factores, incluida la gestión de la acumulación de casos, la adopción de soluciones digitales y las prácticas de gestión judicial y de casos. Este apartado destaca las prácticas de los países miembros de la OCDE y la situación del Perú en este ámbito, identificando las áreas de mejora para garantizar la eficiencia de los procedimientos judiciales.

5.2.1. Mejora de la eficiencia de los tribunales en los países miembros de la OCDE

Acumulación de casos y medidas de descongestión

La acumulación de casos se refiere a los casos judiciales pendientes que siguen sin resolverse dentro del plazo legalmente establecido. Esta situación genera retrasos sustanciales en la resolución de casos, aumenta el costo de los procedimientos judiciales, contribuye a la inseguridad jurídica y afecta de manera negativa a la eficiencia de la justicia y la confianza de la gente en el sistema judicial (lo que comúnmente se expresa con “justicia demorada es justicia denegada”). Los siguientes factores suelen contribuir a estos retrasos:

1. la estructura de los procedimientos judiciales y los formalismos procesales innecesarios, que conducen a la ineficiencia en la toma de decisiones judiciales;
2. ineficiencias en la asignación de recursos judiciales, que a menudo provoca una reducción de los recursos humanos y el mal funcionamiento o la obsolescencia de los equipos de TIC; y
3. sistemas de evaluación del desempeño de los jueces mal diseñados, o la ausencia de incentivos para un alto desempeño dentro del poder judicial.

Para reducir la acumulación de casos en los tribunales, algunos países miembros de la OCDE han desarrollado nuevas estructuras y herramientas de gestión para mejorar la administración e impartición de la justicia en los tribunales ordinarios. Por ejemplo:

- **Algunos países miembros de la OCDE dependen de personal temporal** en períodos de alta demanda, como los jueces de descongestión en Colombia y los jueces de reemplazo temporal en España (Recuadro 5.1).
- **Algunos países han creado unidades o salas especiales dentro de los tribunales** para ayudarlos a reducir la acumulación de casos, como el Reino Unido, algunos países de la UE, incluidos los Países Bajos, el Canadá y los Estados Unidos (Recuadro 5.1). Mientras tanto, países como Austria han implementado medidas correctivas tempranas iniciadas en los tribunales para reducir o evitar retrasos y acelerar los procedimientos judiciales (CEPEJ, 2020^[3]).

Recuadro 5.1. Prácticas de estrategias de descongestión judicial de la OCDE

En **Colombia**, los tribunales con problemas de congestión prolongada impulsaron la creación de tribunales especializados temporales para abordar el retraso. Conocidos como tribunales de descongestión o tribunales de vía rápida, cuentan con jueces adicionales asignados temporalmente para manejar casos en el sistema judicial regular. Colombia también ha creado Centros de Servicios Judiciales especializados en ciudades importantes como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Estos centros tienen como objetivo agilizar la resolución de los casos de proceso oral, particularmente en derecho de familia y civil. Estos centros priorizan eficientemente los casos pendientes desde hace tiempo o muy importantes mediante la simplificación de los procedimientos y la asignación de recursos humanos adicionales.

En los **Países Bajos**, se ha creado un equipo central de atrasos en los tribunales, conocido como “brigada voladora”, un grupo de trabajo especial que ayuda a reducir la acumulación de casos en las salas de lo civil y municipales. Una vez que se reciben los casos, los jueces y el personal judicial de la sala preparan proyectos de decisiones que luego se envían de regreso a los tribunales, brindando a estos últimos más tiempo y recursos para conocer los casos pendientes o resolver aquellos con decisiones pendientes. Además, los tribunales pueden asignar casos a otros tribunales menos ocupados.

Croacia ha introducido departamentos de familia especializados en 15 tribunales municipales para fortalecer la eficiencia y la calidad de la tramitación de estos casos delicados. Los jueces asignados a estos departamentos cumplen requisitos profesionales específicos. El Presidente del Tribunal Supremo los nombra por un período de cinco años a propuesta del presidente del tribunal municipal competente. Además, estos departamentos cuentan con psicólogos, sociólogos y otros expertos en el campo. Se han diseñado capacitaciones periódicas obligatorias para jueces y abogados del Estado.

Fuente: (OECD, 2023^[4]; CEPEJ, 2022^[5]; Judicial Branch of Colombia, 2023^[6]).

Como se vio en el capítulo 4, algunos países miembros de la OCDE también han desarrollado estrategias de gestión judicial y de casos para optimizar su desempeño y reducir la acumulación de casos. Por ejemplo, la evaluación del desempeño puede jugar un papel clave en la mejora de la eficiencia de los tribunales. El comportamiento de los jueces está determinado por incentivos como las perspectivas de carrera y el salario, entre otros factores, para reducir la duración de los juicios y aumentar la eficiencia general de los tribunales.

Reducir la duración de los juicios

La duración de los juicios se define como el tiempo necesario para resolver un caso en los tribunales, es decir, llegar a una decisión en primera instancia. En los países miembros de la OCDE, los factores asociados con una menor duración de los juicios incluyen:

- sistemas de gobernanza judicial que asignan responsabilidades administrativas más amplias al juez principal o permiten la contratación de administradores de tribunales que no sean jueces;
- existencia de tribunales especializados (como tribunales administrativos, mercantiles o de familia);
- gestión activa de la tramitación de casos por parte de los tribunales a través de la estandarización u otros medios;
- elaboración sistemática de estadísticas sobre los tribunales;
- implementación de plazos, que ha demostrado ser una herramienta útil para evaluar el funcionamiento y las políticas de los tribunales y, posteriormente, mejorar el ritmo de los litigios.

Los plazos sirven de *herramientas operativas* que ofrecen objetivos concretos para medir en qué medida cada tribunal y la administración de justicia buscan la puntualidad en la tramitación de los casos y el principio de juicio justo en un plazo razonable. Establecer plazos es un paso fundamental para medir y comparar el desempeño en la tramitación de casos y conceptualizar mejor el trabajo atrasado, que es el número o porcentaje de casos pendientes que no se tratan dentro del plazo establecido o planeado. Según las prácticas de los miembros de la OCDE, cada cronograma tiene en cuenta la complejidad del caso, como sugiere la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (CEPEJ, 2016^[7]).

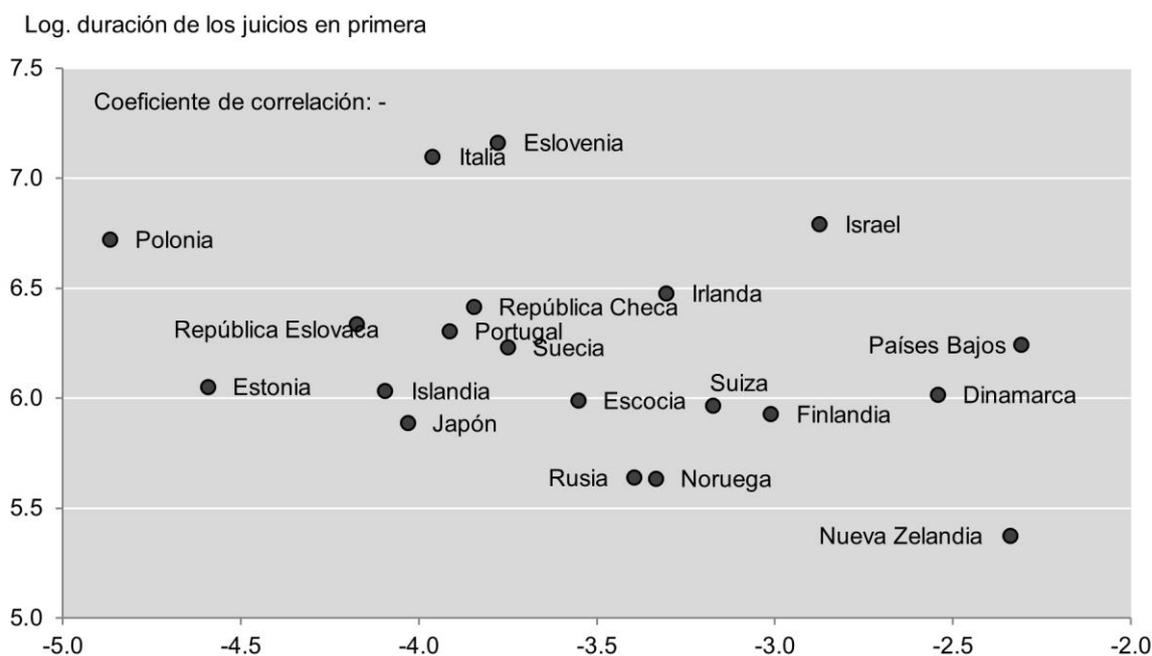
Los países miembros de la OCDE han incorporado cada vez más herramientas y estrategias de TIC para apoyar la actividad judicial a fin de acelerar y mejorar el desempeño de los tribunales y la equidad en el tratamiento de los casos. De hecho, los países que dedican una mayor proporción del presupuesto a la inversión en TIC muestran, de promedio, una menor duración de los juicios (Figure 5.1) (OECD, 2013^[8]) (Palumbo, 2013^[9]). Lo han logrado digitalizando los procedimientos jurídicos (dentro del poder judicial y en su interacción con los usuarios) y aumentando el uso de estadísticas mediante la adopción de un enfoque basado en datos para el seguimiento de casos. Este enfoque permite una mejor predicción de los resultados de los casos, reduce la disparidad de sentencias, facilita el seguimiento de la evolución de los casos y ayuda a acelerar el análisis de precedentes, como se analizará en este capítulo.

Para reducir la duración de los casos y los retrasos en los tribunales, la mayoría de los miembros de la OCDE han abandonado el soporte físico de los expedientes en favor de la gestión o presentación electrónica de casos. Si bien las prácticas pueden variar, varios países miembros de la OCDE han implementado sistemas de presentación electrónica para agilizar los procesos judiciales. En los Estados

Unidos, los tribunales federales utilizan un sistema de gestión y presentación electrónica de casos (CM/ECF), que permite a los abogados presentar y recuperar documentos judiciales de forma electrónica. Muchos tribunales estatales tienen sus propios sistemas de presentación electrónica, incluido el Sistema Judicial Unificado del Estado de Nueva York (NYSCEF) (US Courts, 2023^[10]). De manera similar, en el Canadá, varias provincias, como en Ontario el Tribunal de Demandas de Menor Cuantía, han adoptado sistemas de presentación electrónica de casos mediante el uso de portales para este fin (OECD, 2023^[4]).

En 2021, el Grupo de Trabajo sobre Justicia Electrónica e Inteligencia Artificial de la Comisión para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ-GT-CYBERJUST) del Consejo de Europa desarrolló lineamientos sobre la presentación electrónica de documentos y la digitalización de los tribunales, incluida una lista de verificación a fin de que los países reflexionen sobre los requisitos básicos para implementar este tipo de sistema. Algunos de los lineamientos más importantes de la CEPEJ relacionados con la implementación de soluciones digitales en el poder judicial deben entenderse como una reforma sistémica e integral que va mucho más allá de la tecnología, la presentación electrónica y la digitalización de los procedimientos judiciales. Se trata de procesos continuos dentro de un ecosistema de servicios completo, ya sea digital o no, en lugar de proyectos independientes con plazos de implementación fijos. Estos lineamientos también se basan en el entendimiento de que un sistema de presentación electrónica debe respetar los principios de transparencia, inclusión, rendición de cuentas y accesibilidad (CEPEJ, 2021^[11]).

Figure 5.1. La proporción de TIC en el presupuesto de justicia está inversamente relacionada con la duración de los juicios



Fuente: CEPEJ (2022), *European Judicial Systems - CEPEJ Evaluation Report: 2022 Evaluation Cycle (2020 data)*.

Sin embargo, un nivel significativo de desarrollo y difusión de las TIC no necesariamente se traduce en una aplicación práctica en el sistema de justicia y, mucho menos, en una repercusión positiva en la eficiencia o calidad del servicio público de justicia. De hecho, es más fácil cuantificar las inversiones en tecnología y el grado de su difusión que medir el uso o el efecto real de las TIC en la eficiencia y la calidad de la justicia, ya que estos cambios son más difíciles de medir (CEPEJ, 2022^[5]).

Una gestión judicial y asignación de recursos eficaz también es crucial para garantizar una menor duración de los juicios y reducir la acumulación de casos. Invertir en las áreas adecuadas puede aumentar significativamente la eficiencia de los tribunales. El uso eficiente de estadísticas y de enfoques basados en datos para la gestión y el seguimiento de los casos, cuando va acompañado de las herramientas, la infraestructura y la capacitación adecuadas en materia de TIC, es fundamental para eliminar los retrasos, mejorar las tasas y los tiempos de resolución de casos y aumentar la calidad de la administración de justicia, como se analizará en detalle en el siguiente apartado.

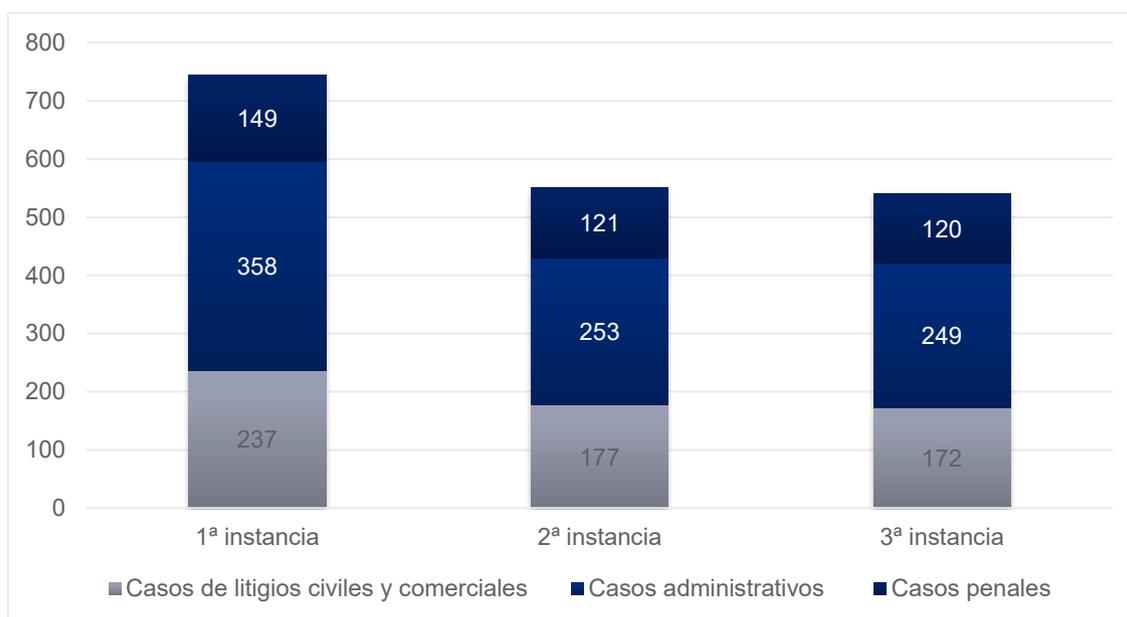
Medición de la eficiencia de los tribunales: tasas y tiempos de resolución

Los países europeos miembros de la OCDE valoran la eficiencia de los tribunales en función de la acumulación de casos y la duración de los juicios midiendo la tasa de resolución de un tribunal y el tiempo de resolución de los casos, de la siguiente manera:

- **La tasa de resolución (CR)** es la ratio que se obtiene dividiendo el número de casos resueltos por el número de casos que han entrado en cada período, expresado como porcentaje. Esta tasa muestra cómo el tribunal, o el sistema judicial, hace frente a la entrada de casos y permite comparar entre sistemas independientemente de sus diferencias y particularidades. Cuando el resultado es inferior al 100 %, la acumulación de casos aumenta y el tribunal puede resolver menos casos de los que recibe. Cuando el resultado es superior al 100 %, la acumulación de casos disminuye y el tribunal puede resolver más casos de los que recibe. En 2020, el valor medio de la tasa de resolución de las jurisdicciones europeas se mantuvo estable y cercano al 100 %, con solo diferencias menores entre instancias y tipos de casos, lo que implica que las jurisdicciones europeas tienen sistemas eficientes de gestión con pocos casos pendientes, si es que tienen alguno.
- **El tiempo de resolución (DT)** es el tiempo teórico necesario para que se resuelva un caso pendiente, tomando en consideración el ritmo de trabajo en ese momento. Este indicador ofrece información valiosa sobre la duración estimada de los procedimientos. Se calcula dividiendo el número de casos pendientes al final de un período específico por el número de casos resueltos dentro de ese período, multiplicado por 365 (días en un año). Más casos pendientes que resueltos darán lugar a un tiempo de resolución superior a 365 días y viceversa.

Unos 42 Estados europeos proporcionaron datos a la CEPEJ para calcular la tasa de resolución y el tiempo de resolución en 2020. La tasa de resolución de estos estados oscila entre el 95 % y el 200 %, y el tiempo de resolución no supera el doble del valor medio, que asciende a 298 días. La mayoría de ellos tiene una tasa de resolución ligeramente superior o inferior al 100 % (Andorra, Chequia, Estonia, Kazajstán, Mónaco, la República Eslovaca y Rumanía). Los tiempos de resolución difieren en mayor medida, desde 10 días en Kazajstán y 30 días en Estonia hasta 265 días en Andorra.

En cuanto al tiempo de resolución para los países de la UE en 2020, los tribunales de tercera (máxima) instancia tomaron la delantera (con 120 días en causas penales, 249 en causas administrativas y 172 en casos contenciosos civiles y mercantiles). Sin embargo, las diferencias entre la segunda y la tercera instancia son menores. Al mismo tiempo, la única instancia y tipo de causa que muestra una reducción del tiempo de resolución son los litigios civiles y mercantiles en tercera instancia. No obstante, en este ciclo, las tendencias están muy marcadas por los efectos de la pandemia del coronavirus (COVID--19), que afectó más a la productividad de los tribunales de primera instancia (Figure 5.2) (CEPEJ, 2022^[5]).

Figure 5.2. Tiempo medio de resolución en Europa por instancia y área del derecho, 2020

Fuente: CEPEJ (2022), *European Judicial Systems - CEPEJ Evaluation Report: 2022 Evaluation Cycle (2020 data)*.

Gestión judicial y de casos

Una gestión judicial y de casos eficaz garantiza la eficiencia y la transparencia del sistema judicial, permite el acceso efectivo a la justicia y respeta el derecho a un juicio justo. Implica la disponibilidad de sistemas, personal suficiente y miembros del poder judicial para tramitar los casos, así como medir su eficiencia y eficacia. Un sistema de justicia receptivo garantiza que se presta la combinación adecuada de servicios a los usuarios, áreas de derecho, ubicaciones y momentos adecuados (OECD, 2019^[12]). En concreto:

- **Gestión judicial** se refiere a la administración y organización del sistema judicial, incluida la gestión de los recursos, la coordinación de los procesos y la prestación de servicios de apoyo al poder judicial y al público. El ámbito de actuación y el objetivo principal son similares en todos los países miembros de la OCDE (es decir, recursos humanos, tecnologías, instalaciones, comunicación, objetivos e indicadores). En la mayoría de los casos, la gestión judicial implica lograr un equilibrio entre alcanzar la necesaria eficiencia del proceso y la rendición de cuentas, preservando al mismo tiempo la independencia del sistema de justicia. Para facilitar esta tarea, algunos países, entre ellos Dinamarca, Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia, han creado una capacidad de diálogo permanente entre jueces, administradores, el Ministerio de Justicia y los usuarios de los tribunales (OECD, 2020^[13]).
- **Gestión de casos**, a su vez, se enfoca en administrar los procesos relacionados con la tramitación de casos y darles una resolución oportuna (Rooze, 2010^[14]). Se refiere al proceso de gestión y supervisión de las causas judiciales para asegurar una progresión eficiente y efectiva a través del sistema jurídico. Implica organizar y coordinar diversos aspectos del caso, incluidas cuestiones procesales, plazos, divulgación de pruebas y comparecencias ante el tribunal.

Debido al aumento exponencial del número de casos, sumado a las restricciones presupuestarias, se ha prestado cada vez más atención a las prácticas de gestión judicial y de casos en los países miembros de la OCDE. Para responder a este desafío, los tribunales de los países miembros de la OCDE están desarrollando una visión amplia de la gestión de casos necesaria para lograr una justicia oportuna, rentable y procesalmente justa (Hannaford-Agor, 2021^[15]). Esto se ha logrado implementando la

clasificación, una forma de gestión de procesos que acelera el flujo de trabajo entrante al centrarse primero en el trabajo más crítico, en eliminar las barreras procesales innecesarias que complican los litigios, y en mejorar la dotación de personal del tribunal y aumentar los recursos tecnológicos, incluida la gestión de los datos y el desempeño.

Una herramienta común y eficaz desarrollada de diferentes formas en los países europeos y miembros de la OCDE para mejorar el desempeño de los tribunales es el análisis de ponderación de casos (Recuadro). Inicialmente fue diseñado para identificar las necesidades de los jueces mediante la evaluación de la complejidad de diferentes tipos de casos partiendo del hecho que un tipo de caso difiere de otro en la cantidad de tiempo y esfuerzo judicial necesario para su tramitación.

Recuadro 5.2. Herramientas exitosas de gestión de casos: análisis de ponderación de casos

El análisis de ponderación de casos se desarrolló en los Estados Unidos en la década de 1970 para ayudar a los tribunales a estimar sus necesidades de personal, ajustar su distribución y respaldar las solicitudes de más recursos humanos. La práctica se ha extendido a otros países en los últimos años, lo que, a su vez, ha ampliado sus usos. El análisis de ponderación de casos se creó para abordar los resultados insuficientes derivados de una la dotación de personal y distribución del número de casos inadecuadas y de unidades de trabajo y recursos humanos desiguales en relación con la demanda real de servicios judiciales. Aplicaciones recientes también han intentado abordar otros problemas, como la forma de lidiar con variaciones significativas en la productividad de cada juez, la tendencia de los jueces a priorizar los casos más fáciles sobre los más complejos y el efecto de ambos en la acumulación de casos atrasados.

La innovación del análisis de ponderación de casos es el reconocimiento de que no todos los casos requieren el mismo esfuerzo por parte de los jueces y el personal del tribunal. Esto implica que asignar personal, o evaluarlo, basándose únicamente en cifras cuantitativas de recepción de casos o resultados es insuficiente. Este análisis proporciona un medio para establecer el nivel de esfuerzo invertido en la tramitación de cada tipo de caso. Los resultados, convertidos en ponderaciones promedio de casos, se pueden utilizar para determinar el número de casos y la distribución del personal razonables. Un análisis significativo requiere un buen sistema de información relativa a la gestión de casos con tantas estadísticas precisas como sea posible.

Los expertos que han trabajado en este análisis advierten de que la técnica no es apta para resolver otros problemas que afectan al sistema judicial más allá de la asignación de casos. Aparte de la eficiencia en la asignación o la mejora en la distribución del personal en relación con el número de casos, otros problemas pueden incluir el acceso limitado a la justicia para ciudadanos y empresas, la falta de estandarización de procedimientos y prácticas entre unidades de trabajo, variaciones significativas en capacidad y profesionalidad entre jueces y personal, un legado de procedimientos burocráticos e inherentemente ineficientes, presiones políticas, corrupción, etc. En la mayoría de las instituciones de justicia, estas cuestiones son más preocupantes que la eficiencia de las asignaciones. No obstante, si estas cuestiones adicionales no representan obstáculos insuperables, una revisión de la eficiencia técnica relativa (dentro del sistema) y de asignación de casos aún puede valer la pena, si no hace creer a nadie que todo lo demás está bien o que el análisis de ponderación de casos puede ayudar a resolver esos otros desafíos de desempeño, a menudo más apremiantes.

Fuente: Hammergren, Harley and Petkova (2017), *Case-weighting Analyses as a Tool to Promote Judicial Efficiency: Lessons, Substitutes, and Guidance (English)*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/529071513145311747/Case-weighting-analyses-as-a-tool-to-promote-judicial-efficiency-lessons-substitutes-and-guidance>.

5.2.2. Mejora de la eficiencia de los tribunales en el Perú

Acumulación de casos y medidas de descongestión

Con una tasa de resolución del 91,7 % en 2021 y del 92,7 % en 2022, la *carga procesal* del Perú, que en 2023 alcanzó los 3.235.606 casos, está aumentando y el sistema tiene dificultades para manejarla Cuadro 5.1 (Lama, 2021^[16]) (Poder Judicial, 2023^[17]).

Cuadro 5.1. Tasas de resolución en el Perú, 2021 y 2022

	2021	2022
Casos entrantes	1.771.155	1.955.679
Casos resueltos	1.629.309	1.813.070
Tasa de resolución	91,7 %	92,7 %

Fuente: (Poder Judicial, 2023^[17]), Plan de Descarga en el Poder Judicial 2024-2025, aprobado mediante la Resolución Administrativa 0255-2023-CE-PJ, de 3 de julio de 2023,

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/417726004c04e019b48db5dd50fa768f/RESOLUCION+ADMINISTRATIVA-000255-2023-CE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=417726004c04e019b48db5dd50fa768f>

El Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia del Perú identificó en la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025) cuatro motivos principales que afectan a la congestión de los tribunales en el país:

1. En primer lugar, **la suposición, a veces engañosa, de que la eficiencia de los casos puede resolverse únicamente con recursos humanos adicionales**. De hecho, como se vio en el capítulo 4 y el Cuadro 5.1, la congestión de los tribunales sigue aumentando a pesar de que el poder judicial ha incrementado constantemente el número de jueces (Poder Judicial del Perú, 2022^[18]).
2. En segundo lugar, **la implementación de excesivas normas judiciales que complejizan y alargan el proceso y la resolución del caso**. Aunque el poder judicial ha hecho avances significativos en la resolución de casos conforme al antiguo Código de Procedimiento Penal, todavía hay casos abiertos en el marco de dicho Código, lo que aumenta la acumulación de casos. Además, la falta de inversión en la formación adecuada de los funcionarios de justicia ha obstaculizado considerablemente la implementación fluida del nuevo Código Procesal Penal, que incluye varias disposiciones y reformas para reducir la acumulación de casos y la duración de los juicios, como se detalla en el capítulo 2.
3. En tercer lugar, como se vio en el capítulo 3, existe **una falta de tribunales especializados para resolver asuntos específicos, especialmente en materia de derechos constitucionales en todo el territorio nacional**. Por ejemplo, en las causas constitucionales, la congestión de los tribunales se debe principalmente a la falta de jueces y tribunales constitucionales en el país. Otro motivo es el desarrollo embrionario del sistema de justicia administrativa en el Perú (capítulo 4), que aumenta la preferencia de los actores legales por los procedimientos constitucionales en lugar de utilizar la jurisdicción administrativa. En los casos de familia, existe un gran retraso en las causas de pensión alimenticia y manutención de los hijos, donde solo el 3 % se resuelve en primera instancia. En los casos penales, la falta de recursos humanos y físicos para la implementación de peritos es una de las causas de la larga duración de los juicios penales.
4. En cuarto lugar, **falta información estadística que ayude en la toma de decisiones**, como el número de casos y la asignación de recursos humanos, como se vio en el apartado 4.2 del capítulo 4.

En general, el Perú enfrenta desafíos similares a los experimentados por la mayoría de los países miembros de la OCDE que soportan acumulación de casos debido a formalidades procesales innecesarias, ineficiencias en la asignación de recursos judiciales (incluidos equipos de TIC obsoletos) y sistemas de evaluación del desempeño de los jueces mal diseñados, con incentivos escasos o nulos para un desempeño óptimo en el poder judicial.

Con el objetivo de responder a estos desafíos, el país ha implementado varias iniciativas y programas para reducir la acumulación de casos.

Como se vio en el capítulo 2, el nuevo Código Procesal Penal (CPP) establece varios mecanismos para la simplificación procesal penal, como la audiencia oral, que acelera la resolución de los casos. Desde 2006, el poder judicial ha ido implementando gradualmente estrategias para resolver procedimientos bajo el antiguo código, como planes de descarga en las dependencias judiciales penales, que mejoran los tiempos en la conducción de las audiencias. Además, se han creado comisiones de distrito para supervisar el trabajo de los tribunales mediante la aplicación de medidas mejores de gestión y productividad para reducir los casos atrasados. Asimismo, desde la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) como estrategia de gestión pública en 2008 y en el contexto de la reforma de la justicia penal con la aplicación del nuevo CPP, en 2015 se creó el Programa Presupuestal 0086: Mejora de los Servicios del Sistema de Justicia Penal. Este programa vincula la asignación del presupuesto público a productos (bienes y servicios) e indicadores específicos para implementar mecanismos y servicios de justicia penal eficientes y eficaces mediante la implementación del nuevo CPP. Sin embargo, algunos de los mecanismos para la simplificación de los procedimientos penales (véase el capítulo 2 sobre el nuevo CPP) todavía no están suficientemente implementados por los tribunales penales en el Perú, debido en gran medida a la cultura predominante de voluntad de resolver conflictos y problemas mediante el inicio de causas judiciales y la resolución formal de casos (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]). Este programa multisectorial incluye al poder judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).

Además, tras reconocer la importante presencia de casos retrasados en el ámbito de la familia en el Perú, se creó un nuevo programa presupuestario en 2022. Este programa tiene como objetivo modernizar las operaciones de las dependencias judiciales que se ocupan de casos de familia mediante la asignación de fondos públicos para implementar resultados específicos que aceleren la resolución de estos casos. Algunos de estos indicadores incluyen digitalizar los procesos judiciales, estandarizar los procedimientos judiciales, promover la conciliación, capacitar a los jueces en el tema y en comunicación interpersonal, supervisar la implementación de las medidas y objetivos del programa, y fortalecer y apoyar el trabajo de las comisiones de distrito de las 33 Cortes Superiores donde se aplica el programa.

Otras iniciativas en esta materia incluyen los Módulos Corporativos de Familia. Creados en 2018, estos módulos proponen una nueva modalidad de gestión judicial en la que las funciones administrativas de los tribunales están bajo la responsabilidad de una unidad específica, liberando al juez de dichas tareas para realizar únicamente las judiciales. El poder judicial viene implementando estos módulos a nivel nacional para casos laborales, de familia y civiles.

El aumento del número de casos y la insuficiencia de jueces titulares para tramitar los casos ha llevado al uso generalizado de jueces temporales. Esta práctica se ha convertido en un problema importante en el sistema de justicia del Perú y en un riesgo para la imparcialidad de los jueces (véase el capítulo 4). No obstante, el Perú ha estado implementando medidas para reducir el número de jueces temporales. Desde la creación de la Junta Nacional de Justicia, esta ha implementado iniciativas para nombrar jueces y fiscales titulares con el objetivo de reducir el número de jueces provisionales, con el nombramiento en 2022 de 63 jueces titulares.¹ De junio de 2022 a junio de 2023, el porcentaje de jueces titulares aumentó mientras que el de jueces temporales disminuyó (véase el capítulo 4).

Aunque las medidas de descongestión adoptadas para mejorar la acumulación de casos, como las relativas al CPP y las implementadas en los casos de familia, podrían ir en la dirección correcta, no son

integrales ni están coordinadas. Estos esfuerzos deben diseñarse y aplicarse junto con medidas de digitalización y la adopción de herramientas para mejorar la eficiencia de los tribunales. Estas medidas también deberían coordinarse entre tipos de casos (es decir, las medidas de descongestión adoptadas en el marco del CPP deberían coordinarse con las implementadas en los casos de familia) para tener una mayor repercusión en el sistema de justicia en general. Además, el efecto de estas medidas debería medirse en términos de tasa de resolución y tiempo de resolución.

Asimismo, el Perú podría tomar medidas adicionales para reducir la duración de los juicios, como establecer cronogramas, mejorar los sistemas de gobernanza judicial, crear tribunales más especializados, mejorar la elaboración sistemática de estadísticas a nivel judicial y dedicar una mayor proporción del presupuesto de justicia a las TIC.

Al igual que muchos países miembros de la OCDE, el Perú también ha implementado una serie de herramientas y reformas de digitalización de la justicia para reducir la acumulación de casos y la duración de los juicios, como se resume en el Recuadro 5.3.

Recuadro 5.3. Herramientas y reformas de digitalización de la justicia en el Perú para reducir la acumulación de casos

Tasa de resolución (*indicador de carga procesal*): la Comisión Nacional de Productividad Judicial (CNPJ) fue creada en 2008 dentro del poder judicial a fin de dar seguimiento a la congestión de los tribunales y proponer al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial acciones y medidas para abordar este problema. Su misión principal es recopilar datos sobre la carga procesal en cada tribunal transitorio y permanente. En base a esto, ha establecido un indicador para medir la congestión de los tribunales, que se obtiene dividiendo el número de casos resueltos por el número de casos entrantes en cada período, expresado como porcentaje (igual que la tasa de resolución). La CNPJ también ha calculado el porcentaje mínimo y máximo de carga procesal de cada tribunal.

Sistema Integral de Gestión de Expedientes (SIGE): el sistema integral de gestión de expedientes es un software desarrollado por el Ministerio del Interior del Perú (MININTER) para ayudar a administrar y controlar la documentación interna y externa. Ayuda a las organizaciones a localizar y organizar expedientes de forma rápida, así como a gestionar los recursos de forma eficaz. El sistema proporciona un método de gestión de datos automatizado que mejora el flujo de trabajo y reduce los costos al agilizar los procesos de archivo de documentos. El sistema SIGE ayuda a administrar bases de datos y sistemas de información, incluidos documentos, registros, datos e imágenes. También es una poderosa plataforma para organizar, compartir y rastrear información virtualmente, lo que la hace particularmente útil para organizaciones con presupuestos limitados. El sistema está diseñado para mejorar la precisión y eficiencia de la gestión de documentos y garantizar la retención de registros a lo largo del tiempo.

Carpeta Fiscal Electrónica: el Ministerio Público también ha comenzado a trabajar en una herramienta que incluye todos los procedimientos procesales digitalizados dentro de un caso, con el objetivo de acelerar la implementación de la justicia desde el primer nivel de las fiscalías provinciales hasta el Supremo.

Fuente: (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]), *Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia [Public Policy for the Justice System Reform]*, Ministry of Justice and Human Rights, <https://www.gob.pe/institucion/consejo-de-justicia/informes-publicaciones/2021932-politica-publica-de-reforma-del-sistema-de-justicia>; información compartida por el Perú, agosto de 2022.

La principal reforma organizativa de las TIC para acelerar la gestión de casos es el Expediente Judicial Electrónico (EJE), un sistema digital de gestión de casos y el equivalente peruano de la presentación

electrónica de casos o judicial, denominada *e-filing* en los países miembros de la OCDE. Este servicio permite a los usuarios acceder y tramitar sus casos en línea, eliminando la mayoría de las comparecencias presenciales en los juzgados. Actualmente, un expediente se tramita a través de la Mesa de Partes Electrónica (MPE), mediante la cual se pueden digitalizar los documentos, generando un conjunto de información contenida en metadatos en un formato digital accesible a todos los operadores jurídicos involucrados.

Expediente Judicial Electrónico

El EJE es un sistema automatizado de gestión de casos (inicialmente para casos no penales), que el poder judicial puso en marcha como prueba piloto en 2017. Antes de instituir la iniciativa EJE, cada expediente judicial estaba formado por un conjunto de papeles y debía ser trasladado físicamente de un lugar a otro para obtener respuesta a la demanda presentada y la resolución del procedimiento (véase el Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. Implementación del Expediente Judicial Electrónico por parte del poder judicial peruano

El EJE está enfocado en asegurar servicios de justicia más rápidos y transparentes utilizando nuevas herramientas de tecnologías de la información (TI). Este servicio permite a los usuarios acceder y tramitar sus casos en línea, eliminando la mayoría de las comparecencias presenciales en los juzgados.

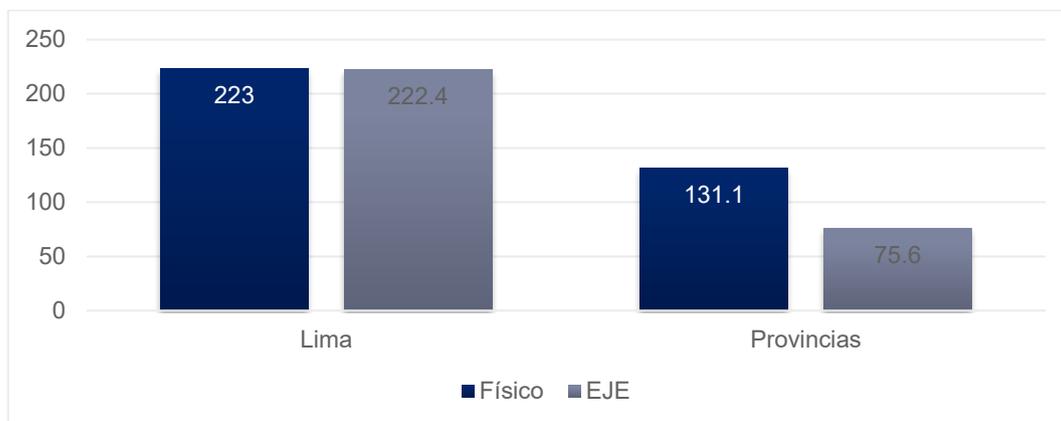
En 2015, el poder judicial adoptó la firma electrónica y el Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINOE) para simplificar y agilizar estos procedimientos judiciales comunes. Aunque el SINOE ha multiplicado por cuatro el uso del EJE, este no es obligatorio. De hecho, los abogados deben registrarse y aceptar recibir cualquier comunicación a través de este mecanismo. Además de esta práctica voluntaria, la activación de la notificación aún requiere que la notificación inicial se realice físicamente. Asimismo, como parte del EJE, el poder judicial ha comenzado a implementar módulos de soporte para presentar documentos o solicitudes relacionadas con un caso, como la solicitud electrónica de autorización de viajes -de menores y de deudores. Se han logrado avances significativos en la prestación de servicios electrónicos -judiciales mediante los microformularios y expedientes electrónicos para casos laborales y mercantiles en el Perú.

El poder judicial ya ha puesto a prueba el EJE en 60 juzgados del Distrito de Lima (19 juzgados comerciales, 29 laborales, 7 aduaneros y 5 de cuestiones de mercado). La implementación del EJE en estos juzgados ha sido un primer paso importante para probar el marco principal de funcionamiento efectivo. Las pruebas piloto generaron ahorros considerables de tiempo y uso de papel (World Bank, 2019^[20]). Hasta la fecha, según la información compartida por el poder judicial, el EJE se utiliza en 20 Cortes Superiores y 33 Juzgados Especializados de todo el país: 17 a cargo de casos laborales, 8 a cargo de casos civiles y 8 a cargo de casos de familia (principalmente con respecto a la violencia contra las mujeres). Parece que el EJE ha incidido en la reducción de los tiempos procesales; en el caso de los procedimientos civiles, recientemente pasaron de escritos a orales y redujeron sus tiempos procesales gracias al EJE.

Fuente: (Poder Judicial, 2023^[17]) *sitio web del Expediente Judicial Electrónico*, https://eje.pe/wps/wcm/connect/EJE/s_eje2/as_inicio/ (consultado el 11 de septiembre de 2022); (Banco Mundial, 2019), *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$85 million to the Republic of Peru for Improving the Performance of Non-criminal Justice Services*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/288961560045670620/pdf/Peru-Improving-the-Performance-of-Non-Criminal-Justice-Services-Project.pdf>.

El EJE redujo significativamente la duración de los casos en comparación con las presentaciones físicas en papel, especialmente en las zonas rurales. Por ejemplo, en casos de primera instancia, las Cortes Superiores del Departamento de Lima tardaban 223 días en cerrar un caso mediante el expediente físico. Con el EJE, se necesitan 222,4 días (-un 0,3 % de reducción de tiempo). Las Cortes Superiores de las provincias tardaban 131,1 días en cerrar un caso con el expediente físico; mediante el EJE, necesitan 75,6 días (-un 42 % de reducción de tiempo) (véase la Figura 5.3).

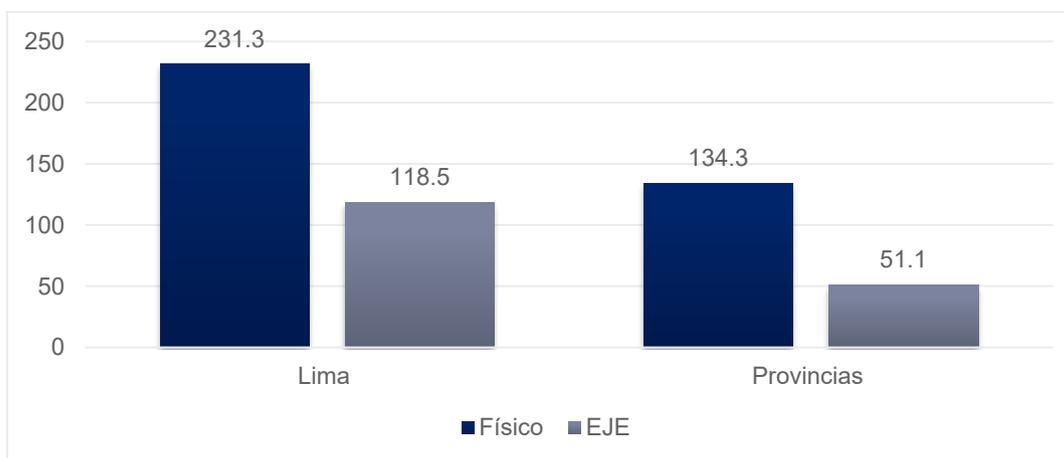
Figura 5.3. Duración de los juicios en primera instancia: el expediente físico frente al Expediente Judicial Electrónico (EJE)



Fuente: Poder judicial del Perú (2022), información para la OCDE.

En los casos de segunda instancia, las Cortes Superiores de las provincias tardaban 231,3 días en cerrar un caso con el expediente físico; mientras que, mediante el EJE, necesitan 118,5 días (-un 49 % de reducción de tiempo). Las Cortes Superiores de las provincias tardaban 134,3 días en cerrar un caso con el expediente físico; mediante el EJE, necesitan 51,1 días (-un 62 % de reducción del tiempo) (véase la Figura 5.4).

Figura 5.4. Duración de los juicios en segunda instancia: el expediente físico frente al Expediente Judicial Electrónico (EJE)



Fuente: Poder judicial del Perú (2022), información para la OCDE.

La implementación del EJE en causas penales ha tomado más tiempo, principalmente debido a la reciente finalización a nivel nacional de la implementación del nuevo CPP (véase el capítulo 3). Sin embargo, las partes interesadas informaron de que, gracias a la asistencia internacional para el desarrollo, el Perú está trabajando ahora en acelerar la aplicación del EJE en los procedimientos penales.

A fin de implementar con éxito el EJE, las instituciones de justicia podrían considerar establecer estándares comunes clave en términos de capacidades y equipamiento tecnológico para tener el mismo nivel de desarrollo digital. Además, la ausencia de interoperabilidad, la brecha digital (más evidente en las zonas rurales) y la falta de capacitación de los funcionarios públicos sobre el EJE siguen siendo barreras que limitan la implementación óptima de este sistema y su alcance. Asimismo, el efecto del EJE podría monitorearse mejor con más datos sobre contextos y poblaciones específicas en todo el país. Estos datos ayudarían a comprender las necesidades en materia de justicia y si el EJE logra abordar esas necesidades en diferentes áreas y cómo lo hace.

El Perú también podría considerar revisar el sistema de presentación electrónica para respetar los principios de transparencia, inclusión, rendición de cuentas y accesibilidad. Todavía hay margen de mejora en la creación de capacidad institucional y el suministro de equipos tecnológicos a los actores de la justicia. Esto garantizaría que todas las partes tuvieran el mismo nivel de desarrollo digital para implementar eficazmente el EJE y maximizar su uso en todo el sistema. También hay margen de progreso para mejorar la capacitación de los funcionarios públicos en este ámbito. Por lo tanto, la limitación en la capacitación y la falta de unificación en la adopción tecnológica siguen constituyendo barreras para la implementación óptima del EJE. Además, el efecto del EJE podría monitorearse y evaluarse mejor para comprender las necesidades de justicia y si se están abordando eficazmente por este medio.

El país ha dado un primer paso positivo hacia la mejora de la gestión de casos y la digitalización al implementar el EJE y medir su impacto. Aunque el SIGE y la Carpeta Fiscal Electrónica parecen tener potencial para seguir este camino, la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación podría ayudar a evaluar plenamente su éxito.

Del mismo modo, al medir la repercusión de las herramientas de digitalización en la mejora de la tasa y el tiempo de resolución, se deben tener en cuenta otros aspectos, como el efecto de la gestión judicial y la asignación de recursos, el uso de estadísticas y enfoques basados en datos para la gestión y seguimiento de casos, la infraestructura, y la formación. Estos aspectos podrían considerarse, puesto que el EJE por sí solo no resuelve mucho si funciona únicamente dentro del poder judicial, ya que muchas partes interesadas pueden estar involucradas en un caso y, por lo tanto, requerir acceso a la información.

Medición de la eficiencia de los tribunales: tasas y tiempos de resolución

La CNPJ también ha emprendido reformas significativas para abordar la congestión de los tribunales e implementar acciones y medidas para abordar las cuestiones relacionadas con la tasa de resolución. Si bien este indicador es útil para medir el número de casos resueltos o cerrados por los tribunales dentro de un período específico, la implementación de medidas adicionales, como se está haciendo actualmente en los países miembros de la OCDE, puede proporcionar información sobre el desempeño general y la eficacia del sistema judicial en el Perú. Esto es importante si se tiene en cuenta que persisten los desafíos operativos y la congestión de los tribunales en el Perú sigue siendo significativa, como refleja la tasa de resolución relativamente baja, la elevada carga procesal, la duración promedio larga de los juicios y los cuellos de botella en varios tribunales.

El país también se beneficiaría de medir el tiempo de resolución para identificar el tiempo promedio que tarda un caso en resolverse una vez que ingresa al sistema judicial. También podrían ser útiles otros indicadores, como la cantidad de casos acumulados (número de casos pendientes que no se resuelven dentro de un plazo determinado), la eficiencia de las apelaciones (tiempo promedio para que se decida sobre una apelación) y la tasa de retraso en los tribunales de apelación. Medir la productividad judicial

evaluando el número de casos tramitados por cada juez o funcionario judicial dentro de un período determinado puede indicar eficiencia en la gestión de casos. Por último, la satisfacción de los usuarios se puede medir mediante encuestas o recopilando opiniones de los usuarios de los tribunales, lo que proporciona información sobre sus niveles de satisfacción y sus percepciones sobre la eficiencia del sistema judicial. Sin embargo, cabe señalar que la precisión de estas medidas depende de la disponibilidad y exactitud de los datos, lo cual destaca la importancia de mejorar la gestión de datos, como se analiza a continuación en este capítulo.

Gestión judicial y de casos

Como se vio en el capítulo 4, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial es responsable de la gestión judicial y de casos. Tiene funciones administrativas, presupuestarias, educativas, digitales y reguladoras. La Comisión Nacional para la Productividad Judicial y su Oficina de Productividad Judicial dependen del Consejo Ejecutivo y supervisan el desarrollo de políticas y lineamientos de gestión del desempeño, monitorean el funcionamiento y la productividad de los órganos jurisdiccionales y proponen medidas para mejorar la productividad judicial.

En el Perú, la gestión de casos se entiende sobre todo como la asignación de causas y se basa únicamente en datos cuantitativos. Esto significa que un caso se asignará en función de la competencia (especialización) y el número de casos del juez. Sin embargo, la asignación no tiene en cuenta las necesidades de los jueces, no se evalúa, por ejemplo, la complejidad de diferentes tipos de casos. A diferencia de muchos países miembros de la OCDE que utilizan el análisis de ponderación de casos, el Perú se centra actualmente en un análisis cuantitativo, que considera solo el número de casos. Es esencial analizar el tipo de casos y reconocer que cada uno de ellos requiere una cantidad diferente de tiempo y esfuerzo judicial para su tramitación.

El poder judicial ha implementado actividades de seguimiento para fortalecer la productividad judicial, mejorar la calidad de las decisiones y acelerar el proceso de resolución de casos. Esto se ha traducido en dedicar especial atención al seguimiento y evaluación de las instancias jurisdiccionales con bajo nivel de resolución de casos o incoherencia en cuanto a la carga de trabajo, la resolución de casos tramitados según el antiguo CPP y otras iniciativas de control con un enfoque cuantitativo centrado en el número de procesos activos y cerrados para mejorar.

Si bien la mayoría de las iniciativas destinadas a promover la eficiencia en la gestión de casos se basan en un enfoque cuantitativo, el poder judicial ha reconocido la necesidad de fortalecer su papel en la implementación de medidas con un enfoque cualitativo para alcanzar este propósito.

Independientemente de los avances considerables que las iniciativas de la tasa de resolución y el EJE han significado en el aumento de la eficiencia del sistema de justicia, queda margen para desarrollar indicadores de ponderación de casos y desempeño judicial, además de enfoques más cualitativos para medir el desempeño, en línea con las tendencias de los países miembros la OCDE. En este sentido, los recursos judiciales, como jueces y presupuestos, podrían asignarse mejor en todo el poder judicial mediante la implementación de estrategias de gestión judicial y de casos, por ejemplo, en todo el país.

A medida que el Perú ha ido transfiriendo parte de las actividades de los tribunales en tiempo real al sistema digital, transformándolos en tribunales electrónicos, el poder judicial también ha comenzado a implementar mecanismos digitales para facilitar el acceso de los jueces a la información, como se vio en el apartado anterior. También les proporcionó un acceso más fácil a las decisiones en etapas clave del proceso (incluida la admisión, notificación y sentencia) y a los documentos o solicitudes relacionadas con un caso (como el mostrador de recepción electrónica, las autorizaciones de viaje de menores y las solicitudes de deudores electrónicas), así como una ejecución rápida de decisiones o medidas preventivas ordenadas por el tribunal (como embargos, subastas judiciales y edictos electrónicos). Sin embargo, es

importante recordar que la digitalización de los tribunales debe ir acompañada de otras medidas más allá de las herramientas TIC, como las medidas de descongestión citadas anteriormente.

5.3. Eficiencia de los mecanismos alternativos de solución de controversias

5.3.1. *Uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en los países miembros de la OCDE*

Los mecanismos alternativos de solución de controversias se refieren a las diversas formas en que las personas pueden resolver controversias sin pasar por un juicio o un proceso en los tribunales. La solución alternativa de controversias suele comprender todos los mecanismos para resolver conflictos jurídicos sin recurrir a procesos contenciosos en un tribunal de justicia; estos incluyen la mediación, el arbitraje y la conciliación. Estos mecanismos pueden ofrecer acuerdos más rápidos, generalmente confidenciales, menos formales y, en ocasiones, más económicos en las controversias entre partes privadas. Se supone que estas soluciones alternativas no reemplazan a la justicia ordinaria, sino que la complementan reduciendo la acumulación y la duración de los casos. Como se explica más adelante, un sistema de justicia centrado en las personas debe incluir este tipo de mecanismos y opciones informales para proporcionar una amplia gama de servicios de justicia que respondan a las necesidades de las personas. Los servicios de justicia deben ser fácilmente accesibles a cualquier persona que tenga necesidades jurídicas para ayudarles a resolver su problema.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias pueden proporcionar opciones efectivas y eficientes a los litigantes, impulsar acuerdos, ayudar a los tribunales a reducir el número de casos, reducir costos y aumentar el acceso a la justicia. Además, debido a que dependen de la voluntad de las partes, estos servicios pueden proteger las relaciones personales y comerciales, evitar litigios futuros y aumentar la previsibilidad del proceso. En muchos sistemas judiciales de los países miembros de la OCDE y de otros países, los servicios alternativos de solución de controversias han sido reconocidos como una herramienta eficaz de gestión de casos.

La tendencia en muchos países miembros de la OCDE es que las partes recurran cada vez más a dichos mecanismos como alternativa a los procedimientos judiciales formales. Algunos optan por procedimientos independientes y extrajudiciales, mientras que otros los incluyen (especialmente la conciliación) como parte de la intervención de los tribunales. En cualquier caso, las reformas destinadas a fortalecer estos mecanismos siguen siendo pertinentes en algunos países miembros de la OCDE, mientras que, en otros, su uso generalizado es una realidad desde hace tiempo.

También parece estar aumentando el recurso a la mediación judicial obligatoria. Por ejemplo, en Bélgica, tras una reforma de 2019, un juez puede, al inicio del procedimiento, imponer el recurso a la mediación, de *oficio* o a petición de una o más partes si considera que es posible una conciliación. En Austria, el sistema judicial prevé la mediación obligatoria en diversos ámbitos jurídicos: algunas cuestiones en materia de arrendamiento antes de acudir a los tribunales; otras de derecho de familia basadas en un auto emitido por el juez; un juzgado de familia puede ordenar una sesión informativa obligatoria si es necesaria para el beneficio del menor; en materia penal, cabe hacer referencia a la retirada de la acusación (derivación), mediación entre la víctima y el infractor. Lituania presenta el ejemplo más reciente respecto a la ampliación de estos mecanismos alternativos. Desde 2020, las partes deben intentar solucionar una controversia familiar mediante la mediación antes de acudir a los tribunales, excepto en el caso de las víctimas de violencia doméstica. Además, el tribunal puede ordenar una mediación obligatoria en determinados casos civiles cuando sea probable una resolución amistosa. Las formaciones gratuitas para mediadores en Lituania han aumentado el número de mediadores en los últimos años (CEPEJ, 2022^[5]).

Un marco jurídico claro e integral es un paso esencial para apoyar la introducción e implementación efectiva de los diferentes servicios alternativos de solución de controversias. Su disponibilidad afecta

también a la demanda de servicios judiciales. En efecto, las controversias pueden resolverse de forma eficaz y eficiente a través de diversos mecanismos alternativos de solución de controversias, como la resolución, la mediación y el arbitraje en línea. El desafío para los legisladores es diseñar un sistema de justicia que ayude a las partes a llevar sus controversias al foro adecuado, dependiendo de la naturaleza y gravedad de las mismas. Por lo tanto, ofrecer una gama de opciones de este tipo es la mejor manera de satisfacer una demanda pluridimensional y multifacética. Una práctica adoptada en algunos países es que los servicios alternativos de solución de controversias se desarrollen y evalúen con aportaciones y opiniones de la comunidad jurídica, los usuarios de los tribunales y otras partes interesadas. De este modo, los legisladores y los responsables de formular políticas pueden considerar las necesidades de poblaciones específicas y adaptar dichos servicios a ellas.

Ahora bien, evaluar la utilidad y eficiencia de los mecanismos alternativos de solución de controversias depende del acceso a datos sólidos y a prácticas de recopilación de datos. De hecho, los tribunales y los proveedores de estos servicios necesitan basarse en datos y sistemas de información sólidos para evaluar y medir el éxito de los servicios (de una manera que también considere la perspectiva del usuario), así como identificar tendencias y posibles demandas de programas adicionales o diferentes, o identificar cualquier necesidad de alterar la forma en que se prestan los servicios (OECD, 2021^[21])

5.3.2. *Uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en el Perú*

Con el fin de aumentar la eficiencia de sus servicios de justicia, el Perú ha avanzado en la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias (Recuadro 5.5). Existen cuatro tipos principales de mecanismos alternativos en el país: conciliación, mediación, arbitraje (incluido el arbitraje popular) y conciliación extrajudicial, como se vio en el capítulo 3.

Recuadro 5.5. Reformas recientes en el Perú para mejorar los mecanismos alternativos de solución de controversias (de 2008 en adelante)

Centro de Arbitraje Popular o Arbitra Perú: el centro fue creado por el MINJUSDH en 2008 para resolver controversias menores inferiores a 99.000 soles peruanos, (24.750 euros). Las materias de su competencia son los desahucios, la reclamación de deudas dinerarias, la asunción de obligaciones de hacer o no hacer, los conflictos de bienes y posesión, la rescisión de contratos, la división y partición de bienes, los contratos con el Estado y la nulidad de contratos. El contrato en litigio contendrá una cláusula arbitral o un pacto de arbitraje. El demandante elige al árbitro entre los árbitros certificados por el MINJUSDH y debe pagar una pequeña tarifa de 70,29 soles peruanos (17,6 euros) por utilizar el servicio Arbitra Perú. En general, la valoración del arbitraje popular es positiva, aunque no llegue plenamente a las zonas remotas y a las comunidades rurales. El Ministerio también ha creado un servicio público de conciliación gratuito, como se vio en el capítulo 6.

Ejercicios masivos de conciliación: siguiendo el ejemplo de Colombia, en 2021, el MINJUSDH implementó estos ejercicios en todo el país mediante la prestación de servicios de conciliación de forma gratuita a la ciudadanía, con el objetivo de llegar al mayor número posible de personas (la mayoría de manera virtual). Se trata de sesiones de 3 días que alcanzan una media de entre 150 y 180 conciliaciones al mes. Los asuntos que pueden ser llevados a conciliación incluyen la pensión alimenticia, manutención de los hijos, custodia, visitas de los hijos, desahucio, pago de deudas, compensación, expedición de escritura pública, distribución de bienes, incumplimiento de contrato y oferta de pago.

Fuente: Misión de investigación de la OCDE, marzo de 2022. Respuestas del Perú al cuestionario de la OCDE, julio de 2022.

5.3.3. Arbitraje

El arbitraje está reconocido constitucionalmente como una alternativa a la resolución de controversias relacionadas con bienes y está separado del poder judicial. Las partes deciden resolver sus conflictos sometiendo voluntariamente su caso a la decisión de un árbitro o tribunal de expertos en el objeto de la controversia. Las partes podrán someter a arbitraje las controversias sobre las que tengan libre disposición conforme a la legislación, así como las autorizadas por ley o por tratados o acuerdos internacionales. Este marco jurídico ha contribuido a mejorar las prácticas de arbitraje en el país (Montezuma Chirinos, 2018^[22]).

El arbitraje en el Perú es un proceso simple, breve y menos formal, que termina con el “laudo” arbitral o compensación que decide el resultado de la controversia. El acuerdo para someter un caso a la jurisdicción arbitral debe suscribirse por escrito y basarse en el consenso (arbitraje civil y comercial, de consumo, de valores, etc.). Los laudos arbitrales son definitivos, y no cabe recurso contra ellos, salvo que se trate de laudos arbitrales que hayan incurrido en alguna de las causas de nulidad, generalmente asociada a la violación del debido proceso. En tales casos, la parte perjudicada puede recurrir ante el poder judicial. Todo el proceso arbitral dura aproximadamente 3 meses, incluido el plazo para emitir el laudo arbitral, que es de 30 días.

El arbitraje popular, servicio prestado por el MINJUSDH, es también un mecanismo alternativo de solución de controversias en el que un tercero, un árbitro, facilita la mediación en una controversia entre dos partes. En 2008, el MINJUSDH creó el Centro de Arbitraje Popular (Arbitra Perú) para solucionar conflictos, especialmente entre las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), los profesionales y la sociedad civil en general. Sin embargo, este centro solo está ubicado en Lima y las audiencias son virtuales. Cuenta con 179 árbitros. El precio de este servicio es de 70,29 soles peruanos (17,6 euros) y atiende casos de reclamaciones de hasta 99.000 soles peruanos (24.750 euros). Además de gestionar el Centro de Arbitraje Popular, el MINJUSDH también comparte información y promueve este servicio.

Según información proporcionada por el MINJUSDH, solo 39 personas utilizaron este servicio en 2021, y los casos más frecuentes fueron los desahucios y la obligación de pagar una suma de dinero, que sumaron 34 de un total de 39. Sin embargo, de los 39 casos iniciados en 2021, solo 21 llegaron a una conclusión. Este análisis indica una baja tasa de uso del servicio de arbitraje, lo que apunta a la necesidad de una mayor difusión y promoción. Es fundamental la necesidad de establecer mecanismos que faciliten el acceso a personas fuera de Lima, en particular a aquellas con conocimientos tecnológicos limitados o nulos. El modesto número de casos concluidos también suscita dudas sobre la eficacia del servicio. Es esencial ampliar los tipos de casos que tramita el MINJUSDH y garantizar el acceso efectivo a la justicia para los usuarios de los servicios de arbitraje. También es imperativo mejorar el sistema de datos e información. Actualmente, el MINJUSDH carece de un sistema integral y, en cambio, se basa en tablas básicas de Excel para datos limitados. Un sistema más sólido permitiría al Gobierno comprender la baja aceptación de este servicio, identificar los obstáculos que impiden su uso y elaborar estrategias para hacer que el servicio sea más efectivo y se centre en las necesidades de los peruanos. El capítulo 6 proporciona más información sobre este servicio.

5.3.4. Mediación

En el Perú, la mediación sirve como alternativa al enjuiciamiento, especialmente en la criminalidad juvenil. El MINJUSDH, guiado por el principio de oportunidad, propone un acuerdo con la víctima.

Si bien actualmente no existe un marco jurídico para la mediación en el Perú, incluida la acreditación de los mediadores y el establecimiento de centros de mediación, el MINJUSDH aprobó recientemente un nuevo Calendario Oficial de la aplicación progresiva del Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes (Decreto Supremo N.º 008- 2023-JUS). El Código, aprobado en 2017 (Decreto

Legislativo 1348) y su Reglamento en 2018 (Decreto Supremo N.º 004-2018-JUS), promueve evitar el enjuiciamiento penal de casos menores en los que estén involucrados adolescentes. Fomenta la intervención de un mediador o conciliador (debidamente capacitado en el tema) para facilitar el diálogo entre las partes a fin de llegar a un acuerdo sobre la reparación a la víctima, que incluye prácticas de justicia restaurativa. Desde 2018, el MINJUSDH lidera la Comisión Multisectorial Permanente compuesta por el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y el poder judicial para garantizar la implementación del Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes (Decreto Legislativo 1348, Tercera Disposición Complementaria Final) (Presidenta de la República, 2023^[23]). Un calendario anterior para implementar el Código había sido modificado 3 veces en los últimos 2 años, lo que postergó su aplicación en varias regiones (DS. 003-2022-JUS; DS. 010-2022-JUS; DS. 003-2023-JUS).

Según el nuevo calendario, el Código se implementará de forma incremental, a partir de abril de 2024 en algunos distritos judiciales, y la implementación total está prevista para 2028 (El Peruano, 2023^[24]).

5.3.5. Conciliación judicial y extrajudicial

La conciliación judicial está regulada en el Código de Procesal Civil. Sirve como mecanismo de resolución alternativa de conflictos proporcionado por un juez mediante el cual las partes pueden conciliar su conflicto en cualquier etapa de un proceso judicial antes de una resolución en segunda instancia. Si las partes no aprueban el uso de la conciliación, el proceso judicial continúa. La decisión de conciliación tiene los mismos efectos que una resolución judicial.

Además, los jueces de paz tienen el poder de resolver ciertos tipos de controversias mediante la conciliación en conflictos menores relacionados con los derechos de propiedad, excepto en el caso de delitos, pequeños pagos de pensión alimenticia y manutención de los hijos, desahucios de arrendamiento y demarcación de la propiedad de la tierra. Aplican criterios de equidad para la adjudicación en lugar de adherirse al derecho común. Sus decisiones se pueden apelar ante el juez de paz letrado o el juez especializado o mixto. El acuerdo de conciliación constituye un documento con fuerza ejecutiva, como la conciliación extrajudicial tradicional. Sin embargo, parece haber un vacío en el marco jurídico que fomenta el recurso efectivo a la conciliación judicial. Además, las debilidades institucionales existentes que afrontan los jueces de paz han dificultado la implementación y el seguimiento de este mecanismo, incluida la falta de un sistema de información para registrar sus casos.

La conciliación judicial aún está infrautilizada en el Perú. En 2021 y 2022, los casos resueltos mediante procesos de conciliación representaron menos del 2 % de los casos entrantes. Se requiere liderazgo para promover la conciliación, la digitalización de herramientas y materiales como medio para aumentar la eficiencia de la justicia y la justicia intercultural en áreas remotas.

Por otra parte, **la conciliación extrajudicial** se lleva a cabo fuera del ámbito del procedimiento judicial. Es obligatorio en algunos casos civiles antes de iniciar un procedimiento judicial, en casos contencioso administrativos (cuando previamente lo acuerden las partes) y en casos laborales. La conciliación en materia civil (especialmente en materia de desahucios, pago, indemnización, rescisión o incumplimiento de contrato, división y partición de herencias, entre otros) es legalmente obligatoria antes de interponer una demanda ante los tribunales; en caso contrario, el juez declara inadmisibles las demandas. El proceso inició en 2011 y está entrando en vigor progresivamente en todo el Perú.

La conciliación extrajudicial es también un mecanismo alternativo de solución de controversias que permite a las personas que tienen problemas con la pensión alimenticia y la manutención de los hijos, custodia de los hijos, pago de deudas, indemnizaciones y desahucios, entre otros, solucionarlos sin tener que acudir a los tribunales. Si bien el Perú ha desarrollado legislación que fomenta el recurso efectivo a la conciliación extrajudicial a través de la Ley de Conciliación de 2021 (Ley 26872), muchas instituciones tienen el mandato de conciliar, y la conciliación no depende del poder judicial, lo que genera limitaciones en la gestión, implementación, y seguimiento de este mecanismo.

Como se mencionó en el capítulo 3, no existen mecanismos de coordinación entre el poder judicial, el MINJUSDH, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y el Ministerio de Trabajo, que son las instituciones públicas que ofrecen servicios de conciliación extrajudicial. Esto es más problemático dado que el poder judicial termina haciendo cumplir las decisiones de conciliación. Además, actualmente no existe un sistema de información general que dé cuenta de los casos resueltos mediante conciliación extrajudicial por cada institución, y tampoco existen procesos para el intercambio de información entre las instituciones que se ocupan de este mecanismo.

El MINJUSDH es la principal institución pública que presta servicios de conciliación extrajudicial que, a su vez, son proporcionados por centros públicos de conciliación y centros de asistencia jurídica gratuita (Centros de Asistencia Legal Gratuita, ALEGRA) a nivel nacional (véase el capítulo 3). También supervisa la gestión de los más de 3.000 centros privados de conciliación a nivel nacional. Según el MINJUSDH, esta función de supervisión representa más de la mitad del trabajo de la Dirección de Conciliación del Ministerio. Además, la limitación en el número de conciliadores extrajudiciales que se ocupan de todos los casos ha creado un retraso y pone en riesgo la eficacia de este servicio y el acceso de las personas a la justicia. Según el MINJUSDH, hay un déficit del 60 % de conciliadores para atender todos los casos. En 2021, se iniciaron 2.879 casos y 2.556 fueron resueltos por los 89 conciliadores extrajudiciales de los 90 centros de conciliación a nivel nacional (véase el capítulo 3). El hecho de que exista un conciliador por cada centro de conciliación, en su mayoría ubicados en zonas urbanas y pobladas, pone de relieve la poca financiación y la importancia que se le da a la implementación de este servicio público.

Además, según el MINJUSDH, los conciliadores necesitan capacitación y desarrollo de capacidades para comprender mejor el propósito de la conciliación y el papel que desempeñan en su prestación para facilitar un acceso efectivo a la justicia. A diferencia del arbitraje, el servicio de conciliación extrajudicial cuenta con un sistema de seguimiento de los procesos de conciliación (SISCON 3.0.1.). La información recopilada sobre los casos se utiliza para asignar más personal a áreas con mayor necesidad y experiencia en ciertos temas según la demanda. Esta buena práctica de utilizar datos para promover el acceso a la justicia donde las personas más la necesitan puede fortalecerse con una mejor asignación de los recursos para satisfacer la demanda.

Por último, considerando el pequeño número de casos presentados a conciliación cada año (en un país de 34 millones de habitantes), se requiere una mayor difusión de este servicio como mecanismo de solución de conflictos, ya que no se utiliza de forma habitual ni es conocido en el Perú. Como en la conciliación judicial, existe margen para promover la conciliación extrajudicial como un medio para aumentar la eficiencia de la justicia.

En general, el Perú ha logrado avances considerables en la creación de legislación sobre la solución alternativa de controversias, principalmente en el ámbito de la conciliación extrajudicial, abordando cuándo, cómo y quién utiliza este mecanismo. Sin embargo, el país podría beneficiarse de un marco jurídico y normativo más claro y detallado para todos estos mecanismos (especialmente para la conciliación y mediación judicial) con el fin de mejorar su uso e implementación a nivel nacional. El Perú podría seguir promoviendo el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias como uno de los medios para aumentar la eficiencia de la justicia y, al mismo tiempo, aplicar un enfoque integral a los servicios que prestan. Asimismo, podría beneficiarse de una mejora de sus sistemas de información y datos para comprender mejor cómo y por qué los peruanos utilizan estos mecanismos y de qué forma contribuyen a reducir los litigios en los tribunales. De hecho, se podrían hacer mayores esfuerzos para evaluar en más detalle la repercusión de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el sistema judicial del Perú con aportes y opiniones de la comunidad jurídica, los usuarios de los tribunales y otras partes interesadas. En este sentido, la actual Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025) aboga por la necesidad de realizar un estudio de diagnóstico sobre la eficacia de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de controversias (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]).

5.4. Digitalización y eficiencia del servicio de justicia

5.4.1. Estrategias sobre la digitalización de los servicios de justicia

Digitalización del sistema de justicia en los países miembros de la OCDE

Las herramientas digitales son clave para romper las barreras físicas de acceso a la justicia. Buscan automatizar los procesos existentes, mejorar la eficiencia, crear nuevas vías y soluciones, así como ofrecer acceso directo a los servicios jurídicos y de justicia para todos. De acuerdo con los Principios de buenas prácticas para una justicia centrada en las personas de la OCDE, el pilar de los facilitadores y la infraestructura de gobernanza incorpora enfoques para establecer sistemas comunes a todo el Gobierno que garanticen el acceso a la tecnología y los servicios de justicia, la simplificación del sistema de justicia y la reorientación hacia las personas de los servicios de justicia para todos (OECD, 2021^[21]). Además, la *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* establece que la implementación de una infraestructura de gobernanza que permita una justicia centrada en las personas requiere una transformación digital en todo el sector de la justicia, que aproveche el potencial de la tecnología y los datos en el diseño y la prestación de servicios de justicia centrados en las personas, al tiempo que se garantiza la confiabilidad y transparencia de las herramientas digitales (OECD, 2023^[25]).

La transformación digital del sistema de justicia aumenta:

- la **accesibilidad**, porque proporciona la mejor información disponible y una mejor comprensión no solo de la forma en que funciona un sistema de justicia, sino también de los instrumentos jurídicos disponibles para garantizar el reconocimiento de los derechos y necesidades jurídicas de las personas;
- la **eficiencia institucional**, porque aumenta la productividad y disminuye los costos de las operaciones, además de conectar diferentes servicios más allá de los tribunales;
- la **efectividad**, porque mejora los procesos, reduce la duración de los procedimientos (ahorrando así tiempo y costos) e implementa sistemas para la administración de recursos documentales;
- la **transparencia y coherencia de las decisiones** mediante un mejor control de los casos y una mejor evaluación cualitativa de los resultados;
- la **confianza de la gente** en las instituciones.

Las tendencias en los países miembros de la OCDE se centran en el uso de la tecnología para digitalizar los servicios de justicia de manera amplia e integrada. Además, las buenas prácticas de los países miembros de la OCDE muestran que las estrategias digitales afectan a la eficacia de la justicia de forma más directa cuando existen mecanismos de cooperación o coordinación y responsabilidades bien definidas. Asimismo, las estrategias efectivas de justicia digital tienden a articularse en torno a una visión holística que pretende garantizar que todos los grupos (incluidos los más desfavorecidos y vulnerables) tengan el mismo acceso digital a una gama completa de servicios jurídicos y de justicia de calidad. Las mejores prácticas de la OCDE señalan que las estrategias nacionales relacionadas con la digitalización de los servicios de justicia deben ser amplias e integradas y cubrir los servicios jurídicos, de solución de controversias, la tecnología y los datos.

Si bien las estrategias integradas pueden facilitar la coherencia y ayudar a crear un ecosistema centrado en las personas, en el caso de estrategias independientes, es importante garantizar la coherencia y la correspondencia hacia el objetivo común de servir a las personas, junto con una sólida coordinación interinstitucional que dicha coherencia y correspondencia exigen. Lo más importante es que la evidencia demuestra que una estrategia digital útil requiere, y debe corresponderse con, una estrategia de datos clara (OECD, forthcoming^[26]). Además, unas responsabilidades claramente definidas y unos mecanismos

de cooperación facilitados por las tecnologías digitales permiten mejorar de manera significativa la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios de justicia. Un ejemplo de buenas prácticas a este respecto son los sólidos mecanismos de coordinación y la asignación clara de funciones a todos los participantes de la estrategia digital en Austria, donde el Ministerio Federal de Justicia también se considera un socio fiable y un acelerador de proyectos de digitalización. La relación entre el ministerio, los tribunales y los grupos de partes interesadas se describe a menudo como muy productiva (Recuadro 5.6).

Recuadro 5.6. El modelo austriaco de liderazgo en estrategia digital

El gobierno digital en Austria está dirigido por el canciller federal, el secretario ejecutivo federal para el gobierno electrónico, y bajo su liderazgo se ha creado la “plataforma de gobierno electrónico”. Existen estrictos mecanismos de coordinación y una clara asignación de roles a cada actor.



Fuente: (OECD, 2016^[27]), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>; <http://scdb.wustl.edu/>.

Cabe señalar que, al desarrollar estrategias digitales, es esencial identificar e incluir las necesidades de grupos de usuarios específicos, en particular los más vulnerables, que suelen quedar fuera del alcance de los servicios de justicia. Por lo tanto, las innovaciones y políticas digitales deben diseñarse teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones desfavorecidas, remotas y de edad avanzada. Un buen ejemplo es el software sin conexión desarrollado en Colombia para comunidades rurales llamado LegalApp Rural (Recuadro 5.7). Esta herramienta proporciona acceso a servicios de justicia relacionados con la familia, la criminalidad y temas rurales, entre otros. Este software se entregó a bibliotecas públicas de todo el país para que pudiera ser utilizado por personas que no tenían acceso a ordenadores en casa. Esto ha sido particularmente útil para las personas que viven en áreas remotas y vulnerables sin conexión a Internet (OECD, forthcoming^[26]).

Recuadro 5.7. Innovación digital en los servicios de justicia: LegalApp Rural de Colombia

LegalApp Rural, desarrollada en Colombia, proporciona acceso a servicios de justicia relacionados con la familia, la criminalidad y temas rurales, entre otros.

Al escribir palabras clave, las personas pueden saber qué hacer ante una inquietud o un caso, el organismo o institución al que pueden acudir, la ubicación exacta en su municipio y si el trámite requiere un abogado. También permite acceder a las diferentes vías de la justicia en función de conflictos jurídicos frecuentes, como problemas con el arrendamiento, pensión alimenticia, manutención de hijos, pago de deudas, conflictos entre vecinos, lesiones personales, robos, liquidación de contratos de trabajo, impago de prestaciones sociales y procesos de restitución de tierras, entre otros.

Este software fue entregado a alcaldías y bibliotecas públicas de todo el país para que pudiera ser utilizado por personas sin ordenador en casa. Esto ha sido particularmente útil para las personas que viven en áreas remotas y vulnerables sin conexión a Internet (OECD, forthcoming^[26]).

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (2019) "Legal App sigue impulsando en las Regiones el Acceso a la Justicia", <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/LegalApp-sigue-impulsando-en-las-regiones-el-acceso-a-la-justicia.aspx> (consultado el 26 de junio de 2023).

Es importante señalar que el éxito de estas estrategias debe tomar en consideración la realidad de la alfabetización digital de las personas. Puede surgir una brecha digital, en la que ciertos grupos desfavorecidos experimenten un acceso reducido a los servicios y vías de justicia debido a la falta de tecnología disponible o de alfabetización digital (OECD, 2019^[12]). Como se analizó en el capítulo 6, la alfabetización digital debe integrarse en la estrategia para empoderar a las personas y mejorar el conocimiento de sus derechos, de forma que permita una participación significativa en el sistema de justicia cuando sea necesario.

Digitalización del sistema de justicia en el Perú

La Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo 1412, de septiembre de 2022) establece que el gobierno digital incluye las tecnologías digitales, la identidad digital, la interoperabilidad, los servicios digitales, los datos, la seguridad digital y la arquitectura digital, que trabajan en conjunto para promover servicios centrados en las personas, la gestión interna de las instituciones públicas y la prestación de servicios que respondan a las necesidades de las personas.

En 2020 se creó el Sistema Nacional de Transformación Digital, encabezado por la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con el objetivo de fortalecer y fomentar la transformación digital de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad; y promover la innovación digital y el acceso e inclusión de la tecnología digital en el país. Entre los participantes se encuentran la PCM; varios ministerios, en particular el Ministerio de Economía y Finanzas y el MINJUSDH (entre otros); el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec); los Comités de Gobierno Digital; y organizaciones del sector privado, la sociedad civil y el mundo académico. El Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo es el mecanismo de coordinación entre las instituciones públicas y los actores externos para la promoción e implementación de la transformación digital.

Las instituciones responsables de implementar y regular la estrategia digital del Estado en el Perú son recientes, la mayoría de ellas se crearon en la última década (Recuadro 5.8).

Recuadro 5.8. Instituciones encargadas de implementar y regular la estrategia digital en el Perú

La Secretaría de Gobierno Digital (SeGDi): creada en 2017 y adscrita a la PCM, la Secretaría es el órgano rector en materia de gobierno digital (tecnologías digitales, identidad digital, interoperabilidad, servicio digital, datos, seguridad y arquitectura digital) y adopta normas y procedimientos relacionados con la digitalización del Estado. La Secretaría supervisa la formulación y propuesta de políticas, planes,

normas, reglamentos, lineamientos y estrategias nacionales y sectoriales en materia de TI y gobierno electrónico. También es el órgano rector del Sistema Nacional de Información. El mandato de la Secretaría cubre todas las instituciones, incluidas las que son autónomas y aquellas que forman parte del sistema de justicia (véase el capítulo 3).

Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo: este comité es el mecanismo de coordinación multisectorial para la promoción e implementación de iniciativas y medidas relacionadas con el desarrollo del gobierno digital y la integración de la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y la ciudadanía.

Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado: también adscrito a la PCM, este laboratorio fue creado en 2019 para promover la participación de la sociedad civil, el mundo académico y otros actores en proyectos y políticas gubernamentales en materia de transformación digital; fortalecer la transferencia de conocimientos dentro del sector público; y promover espacios para reforzar la innovación digital, la analítica, la ciencia y gobernanza de datos y la seguridad digital, para el despliegue gubernamental y la transformación digital.

Comisión Nacional de Gestión e Innovación Tecnológica del Poder Judicial: creada en 2019, la comisión tiene como objetivo garantizar procedimientos judiciales rápidos y transparentes. Esta comisión también se encarga de implementar la digitalización y las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia de los procedimientos judiciales, especialmente mediante la implementación y el seguimiento del EJE en casos no penales. Está compuesto por el presidente del poder judicial y del Consejo Ejecutivo, el consejero responsable del Equipo Técnico Institucional de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, el consejero responsable de la Unidad de Gestión del Despacho Judicial, el presidente de la Comisión de Trabajo del Expediente Judicial Electrónico (EJE) y el gerente general del poder judicial.

Comités Digitales de Gobernanza: creados en 2018, estos comités son entidades de gobernanza dentro de todas las instituciones de la administración pública, incluidas aquellas que forman parte del sistema de justicia, y se encargan de liderar, evaluar y hacer seguimiento del proceso de transformación digital, así como de diseñar el programa del gobierno electrónico de una determinada institución pública. Estos comités también se encargan de promover la colaboración y el intercambio de información con otras instituciones. Están compuestos por el responsable de la institución pública y los responsables de gobierno y transformación digital, TI, recursos humanos, seguridad de la información, de las áreas de atención ciudadana, gestión y un asesor jurídico. Los comités forman parte del Sistema Nacional de Transformación Digital.

Secretaría Técnica del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (CRSJ): la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-2025) establece como uno de sus objetivos prioritarios la mejora de la gestión de datos y la interoperabilidad en el sistema de justicia. Como tal, el CRSJ, a través de su Secretaría Técnica, supervisa el seguimiento de la implementación de las recomendaciones y actividades incluidas en la política para alcanzar la interoperabilidad en el sistema de justicia.

Fuente: Elaboración propia de la OCDE.

Si bien se han realizado mejoras significativas para digitalizar el Gobierno, incluidos esfuerzos de coordinación, no parece haber un actor líder que lleve a cabo esta coordinación dentro del sistema de justicia del Perú para poder alcanzar objetivos estratégicos coherentes y comunes a todo el Gobierno e implementar una estrategia integrada de justicia digital. Parece haber poca evidencia de liderazgo y capacidad de coordinación entre las instituciones de justicia (tal vez a través de sus Comités de Gobierno Digital) o de un plan para aplicar la digitalización a todo el sistema de justicia del Perú. Además, aún no está claro cómo planea el Gobierno integrar los avances en materia de digitalización existentes dentro del poder judicial (implementados individualmente por instituciones de justicia) o dentro de otras instituciones de justicia (como tecnologías digitales para solucionar controversias y mecanismos para mejorar la

interoperabilidad entre instituciones de justicia) en la estrategia digital más amplia del Gobierno a nivel local, regional y nacional. En materia de justicia, un liderazgo adecuado en esta área requiere el establecimiento de condiciones que permitan a la Secretaría de la PCM ofrecer una orientación sólida, estratégica y a nivel gubernamental y desempeñar su papel de coordinación y supervisión con eficacia para facilitar la digitalización práctica de todo el sistema de justicia de forma coherente e integrada.

5.4.2. Uso de la tecnología digital para la solución de controversias

Uso cada vez mayor de las tecnologías digitales para solucionar controversias en los países miembros de la OCDE

Se entiende que la solución de controversias en línea abarca todo tipo de mecanismos de solución de controversias (desde la mediación, los sistemas de la Defensoría del Pueblo y el arbitraje hasta los litigios judiciales) que emplean la tecnología para resolver conflictos mediante el uso de medios electrónicos. Estos pueden incluir servicios de justicia digitalizados a través de plataformas electrónicas, como sitios web o aplicaciones, y herramientas o procesos, como exploradores de soluciones en línea para valorar la controversia y obtener información jurídica gratuita, plantillas estándar y clasificación de conflictos mediante la tecnología.

La tecnología digital augura mejores procedimientos y resultados en la prestación de servicios de justicia y ofrece ventajas de eficiencia y mayor transparencia asociadas a la administración electrónica. En primer lugar, acelera los procesos de adjudicación (asignando servicios de justicia pertinentes para responder a las necesidades jurídicas) y el intercambio de información entre las partes y los servicios de justicia y lo hace a un costo menor. En segundo lugar, y desde la perspectiva de los usuarios, la tecnología digital puede crear nuevas vías para la solución de conflictos; por ejemplo, a través de la solución virtual de controversias, los ciudadanos participan y se espera que lo hagan como coproductores de justicia. Esto se refiere, en concreto, a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como la mediación o la conciliación, en los que las propias partes se involucran en la búsqueda de soluciones a sus conflictos.

Un número creciente de países miembros de la OCDE está utilizando tecnología nueva (incluida la inteligencia artificial) para respaldar la resolución de controversias y está empleando registros descentralizados para implementar sus resultados junto con contratos inteligentes para prevenir controversias mediante la automatización de las consecuencias jurídicas. Algunos países miembros de la OCDE están aplicando, además, tecnología de clasificación al mecanismo de solución de controversias que mejor se adapta a su uso.

Los sistemas de clasificación son un ejemplo de buenas prácticas de estructuras de ventanilla única para los servicios de justicia, donde los usuarios pueden encontrar, a través de la tecnología, el mecanismo de solución de controversias que mejor se adapte a sus necesidades. De hecho, los portales de ventanilla única para la solución de controversias permiten a los usuarios resolver todos los aspectos de la controversia en un solo lugar, como una plataforma web. Ejemplos de ello son el Tribunal de Resolución Civil del Canadá y el mecanismo de clasificación de controversias en línea de Portugal (Recuadro 5.9) (OECD, forthcoming^[26]).

Recuadro 5.9. Prácticas de solución de controversias en línea de la OCDE

El Tribunal de Resolución Civil Canadiense

El Tribunal de Resolución Civil se creó en 2012 en virtud de la Ley del Juzgado de Resolución Civil. Comenzó con controversias de condominios en 2016 y con demandas menores en 2017. El objetivo es fomentar enfoques colaborativos de resolución de problemas para la solución de controversias. Las

demandas ante tribunales menores deben pasar por este tribunal antes de continuar al tribunal provincial. Sin embargo, el tribunal provincial todavía tiene una función si el tribunal se niega a resolver la demanda, una parte se opone a la decisión del tribunal o si se determina que el tribunal no tiene competencia. Este es el primer tribunal en línea del Canadá. Está disponible para controversias menores relacionadas con deudas, indemnizaciones y recuperación de propiedad privada de hasta 5.000 dólares canadienses (~ 3.676 dólares de los Estados Unidos) o controversias sobre propiedad en condominio de cualquier valor. Se espera que el tribunal despliegue capacidad para atender demandas por accidentes automovilísticos de hasta 50.000 dólares canadienses desde abril de 2019. Las personas utilizan el Solution Explorer para valorar sus controversias y obtener información jurídica gratuita y plantillas estándar. Si no pueden resolver la controversia, pueden presentar la solicitud directamente desde este software mediante un tipo de formulario. Una vez aceptada la solicitud, se proporciona una plataforma de negociación segura y confidencial para que las partes intenten llegar a un acuerdo. Se nombra a un facilitador para ayudar a las partes si no se puede llegar a un acuerdo.

Clasificación de controversias mediante la tecnología en Portugal

Actualmente, Portugal está preparando la base para establecer sistemas en línea que podrían respaldar la solución de controversias. Estos sistemas podrían ayudar a diagnosticar los problemas jurídicos de la ciudadanía y las empresas y proporcionarles información sobre sus opciones y derechos para ayudar a protegerlos y solucionar sus controversias mediante el uso de big data. También pueden proporcionar una etapa de negociación asistida, a la que podría seguir una transición fluida hacia una resolución, dependiendo de la naturaleza de la controversia y de las partes interesadas involucradas. Este tipo de ventanilla única para la solución de controversias puede facilitar la creación de un ecosistema de justicia y transformar la solución de controversias. Para llevar más allá la “ventanilla única de justicia”, está previsto que la iniciativa se vincule al portal de ciudadanos existente para facilitar la identificación temprana de problemas y proporcionar una interfaz única a la ciudadanía.

Fuente: (OECD, 2020^[13]), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>.

El uso de tecnología y datos tiene un inmenso potencial para mejorar el reflejo de la diversidad en los sistemas de solución de controversias. Se pueden utilizar para establecer sistemas de clasificación de controversias respaldados por tecnología. Esta clasificación es atractiva, ya que ayuda a las partes a encontrar el mecanismo de solución de controversias que mejor se adapte a sus necesidades. Relacionar una controversia con el mecanismo de solución adecuado (“adaptar el foro a la queja”) no solo augura soluciones justas. Estas soluciones también son más sostenibles, puesto que existe una mayor probabilidad de que un conflicto se resuelva de manera factible si se utiliza el foro adecuado. A su vez, la solución sostenible de controversias reducirá el riesgo de nuevos conflictos en el futuro. Además, una buena clasificación de las controversias puede ayudar a evitar el malgasto de recursos. Por ejemplo, la atención judicial se centrará únicamente en los casos en que la intervención de un tribunal esté justificada.

Uso cada vez mayor de las tecnologías digitales para solucionar controversias en el Perú

A pesar de los trágicos efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 en el Perú, como las medidas de confinamiento, la pandemia aceleró la implementación de servicios gubernamentales digitales, incluidos los servicios de justicia como la solución de controversias. De hecho, aunque el uso de las tecnologías digitales para este fin ha aumentado desde 2020, la pandemia aceleró su uso y expansión. Por ejemplo, ahora es posible presentar denuncias ante el Ministerio Público mediante la Defensoría del Pueblo a través de su sitio web oficial, Denuncia Policial Digital de la Policía Nacional, y ante el poder judicial a través del sitio web de la Mesa de Partes Electrónica (MPE) (Recuadro 5.10).

Recuadro 5.10. Procesos de denuncias digitales en el Perú

La Denuncia Policial Digital como parte del Plan Mariano Santos Mateos 30 (Plan MS30)

El Plan Estratégico de Capacidades de la Policía Nacional del Perú al 2030 (Plan MS30) fue diseñado por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional con miras a fortalecer y modernizar la Policía Nacional del Perú a través de seis pilares estratégicos, que incluyen formación del personal, capacitación y herramientas TIC. Dentro de este plan, se implementó el proceso de Denuncia Policial Digital, para que los ciudadanos puedan realizar denuncias virtuales en casos de pérdida o sustracción de documentos personales y recibir un certificado de denuncia policial, que es un documento en formato PDF firmado digitalmente por la Policía Nacional del Perú y tiene la misma validez que el certificado de denuncia tramitado en las comisarías y departamentos de investigación criminal. Se puede acceder a este servicio rápido, seguro y gratuito de forma remota las 24 horas del día. Este servicio puede desviar el 30 % de la atención en una comisaría a un canal virtual, lo cual ahorra tiempo y recursos a la Policía para atender otros casos. Si bien esta opción podría afectar a la eficacia de la justicia, tendría que ir de la mano de otras estrategias que también faciliten el acceso a las denuncias policiales para quienes están “marginados digitalmente”.

Mesa de Partes Electrónica (MPE)

La Junta Nacional de Justicia también informó de que utiliza una Mesa de Partes Electrónica para presentar denuncias contra jueces y fiscales y que es posible que los ciudadanos presenten denuncias de corrupción contra funcionarios de la Junta. En efecto, según información compartida por el poder judicial, la Mesa de Partes Electrónica representa un mecanismo adicional y eficaz para que la ciudadanía acceda a los servicios judiciales, ya que se trata de un servicio ininterrumpido disponible 24 horas al día, 7 días a la semana. Según informes proporcionados por el poder judicial a la misión de la OCDE en marzo de 2022, a diciembre de 2021, el 57 % de la documentación fue entregada durante el horario laboral y el 43 % fuera del horario laboral.

Fuente: (Plataforma Digital Única del Estado Peruano, n.d.^[28]), “Denuncia Policial Digital, <https://www.gob.pe/institucion/mininter/campa%C3%B1as/2723-denuncia-policial-digital>

En el Perú, los servicios de conciliación y arbitraje extrajudicial se ofrecen de manera virtual, mediante audiencias virtuales y procedimientos y notificaciones en línea, incluso a través de plataformas como Arbitra Perú, el Expediente Arbitral Electrónico SNA-OSCE, el Conciliatón y otros servicios de conciliación extrajudicial prestados en centros de conciliación y ALEGRA, como se detalla en el capítulo 3. En el caso de los servicios de conciliación extrajudicial, estos podrán prestarse de forma virtual o presencial. Cuando sea virtual, las partes estarán obligadas a utilizar medios electrónicos y tecnológicos para participar en las audiencias virtuales; en caso contrario, la audiencia se realizará en el centro de conciliación (arts. 10, 12 y 16 de la Ley de Conciliación). Además, las partes deben contar con firma electrónica para firmar el acta de conciliación.

En general, a pesar de importantes mejoras recientes en el uso de la tecnología para mejorar la eficiencia y accesibilidad de los servicios de justicia peruanos, todavía hay margen para que el Perú adopte estándares armonizados de tecnología y datos para el funcionamiento de la solución de controversias en línea. El país se beneficiaría también de ofrecer servicios de solución de controversias en línea por medios que sean fácilmente accesibles para los grupos vulnerables (p. ej., el Tribunal en Línea del Reino Unido y el sistema de reclamación de importes en línea, Money Claim Online, o el Tribunal Electrónico de Estonia), que permite a las personas resolver conflictos de manera fácil y eficiente (OECD, forthcoming^[26]). Las autoridades del Perú podrían implementar, además, la clasificación de controversias siguiendo el ejemplo de Portugal (véase el Recuadro), que tiene por objetivo ayudar a las partes a encontrar el

mecanismo de solución de controversias que mejor se adapte a sus necesidades. Sin embargo, para hacer esto, el Perú primero necesita aumentar los datos y la tecnología a fin de determinar mejor los patrones que pueden servir después de base a las recomendaciones para la clasificación. Datos disponibles y suficientes también son un requisito para el uso de inteligencia artificial en caso de que el país desee considerar su uso para la solución de controversias en línea en el futuro.

5.4.3. Interoperabilidad en los servicios jurídicos para comunicar información judicial de forma fluida

Interoperabilidad de la infraestructura de justicia en los países miembros de la OCDE

Para la interoperabilidad de la infraestructura de justicia son esenciales dos componentes principales: la capacidad de compartir de forma fluida información, datos y evidencia relacionados con la justicia dentro del sistema, tanto entre instituciones como con proveedores de servicios de justicia:

1. **El primero es la capacidad de compartir y comunicar información sobre justicia.** Los requisitos de información cubren una amplia gama de servicios jurídicos, como la ayuda y asistencia jurídica, las decisiones judiciales, los modelos de formularios que se utilizarán, los lineamientos y la legislación y normativa aplicables. La información judicial proporcionada debe ser gratuita, clara y accesible. Por lo tanto, la asistencia jurídica debe abarcar la prestación de información y apoyo jurídico público a ciudadanos y empresas. La mayoría de los países miembros de la OCDE proporcionan información completa, incluida la legislación y la normativa, necesidades legales y asistencia jurídica, documentos presentados en procedimientos judiciales públicos, decisiones judiciales, plantillas de contratos y formularios, y lineamientos (OECD, forthcoming^[26]). Estos países suelen proporcionar a los usuarios formularios adaptables y plataformas web interactivas que ofrecen información sobre justicia.
2. El segundo componente esencial que sustenta la prestación de tecnología y servicios jurídicos es la coordinación, en particular mediante las TIC, entre los servicios de justicia. Como se vio en el capítulo 3, la coordinación entre instituciones y proveedores es clave para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de justicia para todos. Esto se puede facilitar utilizando medios digitales y nuevas tecnologías. La tecnología digital y la digitalización de datos en bases de datos interoperables pueden impulsar la prestación de servicios personalizados y fluidos que respondan a las necesidades de sus usuarios. De hecho, la experiencia internacional muestra que la interoperabilidad, el uso de tecnología y los enfoques basados en datos mejoran significativamente la coordinación e integración de los servicios jurídicos, así como su transparencia (OECD, forthcoming^[26]).

Sin embargo, la interoperabilidad de la justicia aún se está desarrollando, ya que solo la mitad de los países miembros de la OCDE informan haber digitalizado sus servicios públicos (OECD, forthcoming^[26]). Un buen ejemplo de interoperabilidad es el caso de España (Recuadro 5.11), donde existe un organismo de coordinación con representantes del Gobierno y del poder judicial, así como otros representantes de instituciones judiciales clave a cargo de coordinar la interoperabilidad entre las instituciones judiciales.

Recuadro 5.11. Organismo de coordinación de la interoperabilidad en España

El Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE) fue creado en 2011 para mejorar la operatividad y cooperación de los diversos sistemas y aplicaciones utilizados por las instituciones de justicia en España. Está formado por representantes del Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las comunidades autónomas con competencia en materia de justicia. El CTEAJE también conforma grupos de trabajo temporales o

permanentes para el asesoramiento, especialmente en el estudio, análisis y propuestas relacionadas con la administración judicial electrónica.

La implementación del CTEAJE en España ha mejorado la coordinación y armonización interinstitucional mediante la definición de objetivos y la atribución de responsabilidades y plazos. Según el Balance Anual 2018-2019, existe una importante colaboración entre los grupos creados dentro del CTEAJE para el cumplimiento del plan de trabajo. El comité también ha emitido disposiciones conjuntas para estandarizar la gestión de la información y la interoperabilidad. Además, el CTEAJE ha cocreado el portal de datos de justicia, que incluye datos sobre mujeres en este sector.

Fuente: (Gobierno de España Ministerio de Justicia, 2021^[29]), (Gobierno de España Ministerio de Justicia, 2023^[30])

Interoperabilidad del sistema de justicia en el Perú

La interoperabilidad de los sistemas es crucial para garantizar un intercambio fluido de datos y una gestión eficiente de los servicios jurídicos y de justicia.

En el Perú, la interoperabilidad se define como la capacidad de diversas organizaciones de interactuar para lograr objetivos comunes compartiendo información y conocimientos a través de sus respectivos sistemas de información (Decreto Legislativo N.º 1412 de 2018). Por lo tanto, la interoperabilidad garantiza que los servicios de justicia se presten de manera coordinada y eficiente a los usuarios de forma que satisfagan sus necesidades multidimensionales (no solo jurídicas). Este Decreto diferencia las diversas dimensiones de la interoperabilidad, que deben ser implementadas, todas ellas, por las instituciones públicas peruanas (Defensoría del Pueblo, 2020^[31]):

- **Interoperabilidad a nivel organizativo:** tiene que ver con la armonización de los objetivos, procesos y responsabilidades entre las entidades de la Administración pública para intercambiar datos e información en el ámbito de sus competencias.
- **Interoperabilidad a nivel semántico:** se refiere al uso de datos e información por parte de una institución pública, garantizando que la información que se intercambia con otras instituciones sea compatible con el nivel tecnológico de la otra institución. Esto significa que las instituciones deben cumplir con los mismos estándares para intercambiar datos e información.
- **Interoperabilidad a nivel técnico:** se refiere a los aspectos técnicos relacionados con las interfaces, interconexión, integración, intercambio y presentación de datos e información, así como protocolos de comunicación y seguridad.
- **Interoperabilidad a nivel jurídico:** tiene que ver con la adecuada observancia de la legislación y los lineamientos técnicos para facilitar el intercambio de datos e información entre las diferentes entidades de la Administración pública, así como el cumplimiento de la normativa relativa al tratamiento de la información intercambiada.

El Perú ha comenzado a construir un marco jurídico para la interoperabilidad. En 2013 se adoptó la primera Política Nacional de Gobierno Electrónico y cinco años después, en 2018, el Decreto N.º 1412 definió el marco de interoperabilidad del Estado peruano. Ese mismo año, el poder judicial fue registrado formalmente en la Plataforma Nacional de Interoperabilidad (PIDE), lo que permitió la implementación del EJE y la posibilidad de interoperar con información del DNI (número de identidad) y la firma electrónica. Este desarrollo normativo se ha consolidado recientemente con la promulgación del Decreto de Urgencia N.º 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital para fomentar la transformación e innovación digital.

En el marco del *Acuerdo Nacional por la Justicia* de 2017, algunas de las instituciones de justicia más relevantes del Perú coincidieron en la necesidad de implementar la interoperabilidad de los servicios de justicia (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]).

Paralelamente, algunas instituciones de justicia (principalmente dentro del poder judicial) han implementado iniciativas individuales para mejorar la interoperabilidad en asuntos específicos. Este es el caso de la política criminal, donde el poder judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) crearon una plataforma interoperable denominada RENADESPPLE, que brinda información articulada sobre el número de arrestos y detenciones, así como decisiones judiciales consistentes en la privación de libertad. También se han realizado esfuerzos en el marco de la Ley 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar) de 2015 con la creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (SNEJ). Este sistema está liderado conjuntamente por el poder judicial, el Ministerio Público, el MINJUSDH, el MIMP y la Policía Nacional y tiene como objetivo mejorar la interoperabilidad entre estas instituciones. Se han realizado esfuerzos adicionales entre el poder judicial y la Policía Nacional para mejorar la interoperabilidad (intercambio de información) en casos relacionados con violencia contra las mujeres o integrantes del grupo familiar. El Ministerio Público y la Policía Nacional también han iniciado un trabajo conjunto para intercambiar información sobre denuncias presentadas ante estas instituciones.

Si bien existe la Secretaría de Gobierno Digital (adscrita a la PCM) que dirige, desde 2017, las políticas de interoperabilidad en el Perú, según el CRSJ, el mayor obstáculo para implementar la interoperabilidad entre las instituciones del sistema de justicia es la ausencia de un centro de liderazgo institucional que dirija la formulación de políticas en esta área y difunda la información de manera coherente. De hecho, cabe destacar la falta de un organismo coordinador que lidere la modernización de herramientas y métodos dentro del sistema de justicia en el Perú. Además, las herramientas tecnológicas y equipos informáticos son insuficientes, lo que limita la interoperabilidad de la justicia (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011^[32]) (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]).

En este sentido y aprovechando los esfuerzos realizados durante las últimas décadas para implementar un marco jurídico robusto que asegure la interoperabilidad de los sistemas en el contexto del CRSJ, se elaboró el Proyecto de Ley N.º 7541 de 2020 con el objetivo de crear la Comisión Técnica Interinstitucional Permanente de Gobernanza de Datos e Interoperabilidad del Sistema de Justicia. Esta Comisión Técnica estaría integrada por el poder judicial, el Ministerio Público, la MINJUSDH, el Tribunal Constitucional, la Junta Nacional de Justicia, la Contraloría General de la República, la Academia de la Magistratura, el Ministerio del Interior y la Secretaría de Gobierno Digital (que lideraría la comisión).

Esta Comisión Técnica tendría el mandato de: coordinar las medidas implementadas por las instituciones del sistema de justicia en materia de interoperabilidad y gestión de datos, establecer la política de gestión e interoperabilidad de datos, determinar la información interoperable para las instituciones del sistema de justicia, aplicar medidas para mejorar la infraestructura digital de las instituciones del sistema de justicia y establecer una política relacionada con las estadísticas de las instituciones del sistema de justicia, entre otras. A pesar de sus esfuerzos por mejorar la interoperabilidad, el Perú todavía tiene margen para fortalecer una capacidad fluida para compartir y comunicar información de justicia.

Las instituciones peruanas de justicia aún tienen que establecer un marco de interoperabilidad permanente y plenamente integrado en todo el sistema que respalde el intercambio de datos y el tratamiento de los procesos judiciales de manera integral a nivel nacional. Las barreras para lograrlo reflejan las limitaciones de coordinación interinstitucional mencionadas a lo largo de este informe. Además, como en algunos países miembros de la OCDE, el Perú podría beneficiarse de brindar todos los servicios de manera digital y reforzar, integrar e interconectar los sistemas de información sobre la justicia; así como de mejorar los sistemas de información para que proporcionen información actualizada y desglosada, disponible para uso público.

Otro elemento que beneficiaría al Perú sería un centro de liderazgo institucional que mejorara la eficacia y la coordinación en la implementación de la interoperabilidad. La Comisión Técnica Interinstitucional Permanente de Gobernanza de Datos e Interoperabilidad del Sistema de Justicia, creada en 2020, podría constituir un primer paso útil para alcanzar este objetivo al ser un ente interinstitucional de alto nivel con capacidad de decisión y difusión de información de manera coherente y encargada de coordinar las medidas implementadas por las instituciones del sistema de justicia en materia de interoperabilidad y gestión de datos, crear la política para la gestión de datos e interoperabilidad, determinar la información interoperable para las instituciones del sistema de justicia, implementar medidas para mejorar la infraestructura digital de las instituciones del sistema de justicia y establecer una política relacionada con las estadísticas de dichas instituciones, entre otras.

Como se vio en el capítulo 3, se han implementado algunas iniciativas de interoperabilidad para prestar servicios de justicia específicos, incluido el Plan de Interoperabilidad entre el poder judicial y las comisarías especializadas en familia, que vincula a las comisarías y los juzgados de familia. Sin embargo, todavía hay demasiados sistemas de información independientes y débiles que no están integrados, no interactúan entre sí y no apoyan el intercambio de información. Esto limita la producción, análisis e intercambio de información entre proveedores de servicios de justicia. De hecho, el bajo nivel de interoperabilidad del sistema de justicia en su conjunto sigue siendo un desafío que actualmente genera altos costos operativos, escaso intercambio de información, retrasos en la transferencia de información y bajo nivel de calidad de la información compartida (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]), bajos niveles de calidad en los servicios a la ciudadanía, así como importantes limitaciones en la formulación eficiente y eficaz de políticas y en el diseño y prestación de servicios para atender mejor a la ciudadanía. El Perú debería coordinar mejor sus esfuerzos para garantizar que todos los servicios jurídicos tengan el mismo nivel de tecnología mediante el uso de la digitalización.

5.4.4. Recopilación y gestión de datos para un mejor diseño y prestación de los servicios de justicia

Uso y gestión de datos en los servicios de justicia de los países miembros de la OCDE

Los datos desempeñan un papel clave en el diseño y la prestación de servicios de justicia. La falta de datos confiables dificulta el diseño de políticas que mejoren los servicios a los usuarios y saber si estas están funcionando. También es difícil crear sistemas de rendición de cuentas sin datos para rastrear el desempeño de los tribunales y jueces (así como los servicios alternativos de solución de controversias). La falta de datos de calidad también complica el diseño de nuevas estructuras y procesos organizativos (como la eliminación de procedimientos obsoletos), la contratación, capacitación y localización apropiadas de los recursos humanos, la adopción inteligente de herramientas de TI y la inversión en la infraestructura física adecuada (World Bank, 2019^[20]).

Se recomienda una estrategia de datos integral y coherente que permita aprovechar los beneficios de los datos para los servicios jurídicos y de solución de controversias y, al mismo tiempo, minimizar los riesgos asociados. Idealmente, dicha estrategia podría cubrir los siguientes asuntos:

- **Anticipación y planeamiento:** permitiría, por ejemplo, anticipar las necesidades jurídicas de la ciudadanía y las empresas, desarrollar enfoques para la prevención de controversias y formular políticas basadas en la evidencia. En un sistema de justicia centrado en las personas, un proceso de planeamiento sistemático comienza con un mapeo de las necesidades de la población objetivo frente a la disponibilidad de la infraestructura de servicios jurídicos existente. Este mapeo a menudo implica el uso de datos administrativos, como los perfiles demográficos de los usuarios que utilizan los servicios judiciales o asistencia jurídica.

- **Prestación:** comprendería, por ejemplo, el desarrollo de servicios adaptados a los usuarios, poniendo los datos a disposición de actores públicos y privados y el análisis de datos para mejorar los servicios de justicia tanto públicos como privados.
- **Evaluación y seguimiento:** cubriría, por ejemplo, evaluaciones de los enfoques y el efecto de las políticas, así como el seguimiento del desempeño de los proveedores de servicios (OECD, forthcoming^[26]).

En consecuencia, una buena gobernanza de datos se relaciona con la recopilación y el almacenamiento de datos y su uso para diseñar, modificar o innovar servicios con el objetivo de abordar las necesidades de los servicios de justicia de manera más efectiva. Aprovechar la gobernanza de datos para mejorar los servicios de justicia no se trata solo de utilizar big data. Más bien, las estrategias exitosas se basan en enfoques avanzados de mapeo y gestión de datos.

Recopilación de datos

La recopilación de datos sobre justicia en los países miembros de la OCDE es crucial para comprender y mejorar los sistemas jurídicos, garantizar el acceso a la justicia y promover el Estado de derecho. La información sobre justicia recopilada por estos países está relacionada con:

1. **Información sobre las necesidades jurídicas** (p. ej., encuestas) para recopilar información desde la perspectiva del usuario con el objetivo de prestar servicios centrados en las personas.
2. **Estadísticas sobre delincuencia** para monitorear y analizar tasas, patrones y tendencias de delincuencia.
3. **Datos sobre asistencia jurídica** para evaluar la eficacia de los programas de asistencia jurídica y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
4. **Datos sobre justicia** en varios tipos de casos para evaluar la eficiencia y eficacia de los sistemas de justicia, identificar áreas de mejora y apoyar la elaboración de políticas que mejoren el acceso a la justicia en diferentes materias.
5. **Datos sobre la solución alternativa de controversias**, sobre su uso y los resultados de mecanismos como la mediación o el arbitraje. Esta información ayuda a medir la eficacia de los procesos alternativos de solución de controversias, identificar las mejores prácticas y fomentar el uso de métodos no contenciosos para resolver disputas.
6. **Datos sobre género y justicia** para analizar las disparidades de género dentro del sistema de justicia, incluidos datos sobre las tasas de víctimas de delitos, la representación de las mujeres en el poder judicial y el tratamiento de las mujeres en diversas etapas del proceso de justicia. Estos datos ayudan a identificar los desafíos específicos de género, fundamentar las decisiones políticas y promover la igualdad de género dentro del sistema de justicia.

Algunos miembros de la OCDE, como Inglaterra (Reino Unido), han desarrollado estándares para recopilar y procesar mejor los datos judiciales a fin de mejorar la gestión judicial y de casos (Recuadro 5.12).

Recuadro 5.12. Prácticas de recopilación de datos de la OCDE

En el Reino Unido se encuentran disponibles (y algunas se han publicado) buenas prácticas de recopilación de datos sobre casos e informes para que los tribunales los usen e incorporen a sus estrategias de gestión.

El informe del Tribunal Mercantil de Inglaterra y Gales, por ejemplo, ofrece:

- datos sobre el número de audiencias programadas y realizadas

- duración de las audiencias
- número de solicitudes en papel (una opción que las partes pueden elegir en lugar de la audiencia oral y que acelera el proceso)
- cifra y porcentaje de audiencias programadas que “no se hicieron efectivas”, es decir, audiencias anuladas, aplazadas o resueltas el día de la audiencia o en una fecha previa.

La CEPEJ ha sugerido paneles de datos que describen las necesidades básicas de datos de los tribunales de todos los países de la UE y recientemente ha proporcionado un plan de acción para la digitalización de los tribunales, incluida la creación de paneles de datos que permitan hacer seguimiento de la acumulación de casos.

Fuente: (Judiciary of England and Wales, 2021^[33]; Csúri, 2022^[34]).

Como se vio en el capítulo 2, el objetivo principal del mapeo de datos es comprender el alcance, la naturaleza y la repercusión de los problemas de justicia para diseñar y aplicar estrategias centradas en las personas, así como medir lo que funciona y adaptarse en consecuencia. El primer paso en el diseño y prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas es identificar las necesidades jurídicas y de justicia de la población. En este sentido, las encuestas sobre necesidades jurídicas proporcionan los medios para recopilar datos y obtener una imagen representativa de las necesidades jurídicas en todo un país. El capítulo 6 aborda las prácticas de recolección de datos en el Perú, que intentan medir las necesidades jurídicas y de justicia de la población.

Gestión de datos

La gestión de datos sobre justicia en los países miembros de la OCDE implica recopilar, organizar, almacenar, analizar y difundir datos relacionados con la justicia para garantizar su accesibilidad, confiabilidad y seguridad con el objetivo de fundamentar la formulación de políticas basadas en la evidencia y mejorar la eficacia de los sistemas judiciales. En términos de gestión de datos, la atención se centra en aprovechar las ventajas del uso eficiente de la tecnología y los datos (OECD, forthcoming^[26]).

Sin embargo, muchos países miembros de la OCDE todavía no están seguros o aún no participan en estrategias de datos relacionados con la justicia. Estas estrategias pretenden aprovechar el uso de los datos y la tecnología en los servicios de justicia para mejorarlos (OECD, forthcoming^[26]). Los temas que dominan las estrategias de datos en los países miembros de la OCDE son: 1) la supervisión del desempeño de las instituciones de justicia; 2) el desarrollo de enfoques para los servicios de justicia y 3) la previsión de las necesidades jurídicas. Estos tres temas se caracterizan por una perspectiva orientada a las instituciones, es decir, los datos se recopilan y utilizan para mejorar las instituciones de justicia. Aprovechar la gobernanza de datos para mejorar los servicios de justicia no se trata solo de utilizar big data. Más bien, las estrategias exitosas se centran en el mapeo y la gestión de datos. Un buen ejemplo es el uso que hace el Canadá de los datos para modificar e innovar los servicios de justicia (

).

Recuadro 5.13. Prácticas de uso de datos para mejorar los servicios de justicia en el Canadá

El Departamento de Justicia del Canadá se está asociando con la Agencia de Estadística del Canadá y varios departamentos federales para implementar la encuesta de problemas legales canadienses, que inició la recopilación de datos en febrero de 2021. Con una gran muestra central de 30.000 encuestados específicos y una sobremuestra de 12.400 personas indígenas, la encuesta recopilará datos sobre la prevalencia y la naturaleza de los problemas jurídicos graves para adultos a

partir de los 18 años en las 10 provincias. Además, esta encuesta recogerá información sobre si esos problemas se resolvieron y cómo y sobre la repercusión que tuvieron en las personas, incluidos los efectos financieros, sociales y psicológicos. Los resultados se publicaron en 2022 y un archivo de microdatos de uso público está disponible previa solicitud a la Agencia de Estadística del Canadá.

Fuente: (OECD, forthcoming^[26]), *Digital Transformation for Access to Justice Towards a People-Centred Justice System*; <http://scdb.wustl.edu/>.

Uso y gestión de datos en los servicios de justicia del Perú

El marco de datos en el Perú está definido por el Decreto Legislativo N.º 1412 de 2018, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, el marco nacional para la gestión de datos en el Perú. Define los datos como hechos, información o conceptos descifrables, expresados en cualquier forma adecuada para su tratamiento, comunicación e interpretación. Este decreto también establece que la gobernanza de datos implica la recolección, tratamiento, publicación, almacenamiento e interpretación de datos. Además, según el Sistema Estadístico Nacional, todas las instituciones públicas deberían tener una división interna encargada de recopilar los registros administrativos. En esta conexión, la Defensoría del Pueblo define la gestión de la información como un procedimiento que tiene como objetivo determinar las necesidades de información de la institución en función de sus competencias y actividades y mejorar los canales de comunicación y acceso a la información, así como los procesos de información y el uso eficiente de los recursos.

Por tanto, una gestión adecuada de la información es útil para el proceso de toma de decisiones. De manera similar, la gestión de la información puede constituir un marco en el que la interoperabilidad debería actuar como una "herramienta" para mejorar la recopilación de información y su gestión. Desde un punto de vista más holístico, la gestión de la información constituye los mecanismos que pueden mejorar la interoperabilidad entre todas las instituciones para facilitar el intercambio fluido de información y conocimientos en la búsqueda de objetivos mutuamente beneficiosos.

Recopilación de datos

Durante los últimos años, el Perú ha estado trabajando para mejorar sus sistemas de recopilación de datos a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de sus sistemas de justicia. Esto a menudo conlleva implementar tecnologías digitales (como el Sistema Integrado Judicial, véase el Recuadro 5.14), adoptar metodologías estandarizadas de recopilación de datos y reforzar la colaboración entre instituciones relevantes para intercambiar información. Además, la implementación de sistemas electrónicos de gestión de casos y la digitalización de los registros judiciales (es decir, el EJE) tienen como objetivo agilizar los procesos y facilitar la recopilación de datos. De igual modo, las iniciativas para mejorar la transparencia y el acceso a la justicia, como proporcionar plataformas en línea de información y servicios jurídicos (p. ej., los Módulos Judiciales que se mencionan en el capítulo 6 y la Mesa de Partes Electrónica), pueden contribuir a mejorar la disponibilidad de los datos.

Siguiendo la tendencia en los países miembros de la OCDE, las instituciones del Perú recopilan datos de información a través de los servicios y programas de justicia, como se detalla en el Recuadro 5.14.

Recuadro 5.14. Recopilación de datos en los servicios de justicia del Perú.

Las siguientes instituciones recopilan datos relacionados con la justicia en el Perú:

- **El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** recopila datos y registros administrativos de todos los servicios prestados por el Programa Nacional para la Prevención

y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (AURORA). El MIMP recopila información sobre ciertos servicios de justicia proporcionados a mujeres en el sistema de información del programa AURORA, que incluye todos los servicios prestados por este programa (p. ej. Centros Emergencia Mujer [CEM], servicios itinerantes, servicios de prevención, etc.).

- **El Ministerio Público** cuenta con una oficina de estadísticas y un Observatorio de Criminalidad. La oficina de estadística se enfoca en generar estadísticas institucionales, que abarcan el número de fiscales en todas las categorías y especialidades, los tipos de quejas, los delitos y los servicios médicos jurídicos nacionales. El Observatorio de Criminalidad elabora estadísticas sobre feminicidios, delitos comunes (p. ej., robos o violencia familiar) y homicidios. Para recopilar información sobre los casos en curso, el Ministerio Público utiliza diversos sistemas, entre ellos el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), El Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), la Bandeja Fiscal Electrónica, el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) y el Sistema Integrado de Gestión, Registro y Evaluación de Fiscales (SIGREF).
- **El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)** es responsable de las estadísticas de justicia, presentadas como indicadores sociales relacionados con el sistema de justicia, como homicidios y feminicidios. Además, el INEI transforma los registros administrativos en estadísticas de casos de feminicidios, homicidios y seguridad ciudadana.
- **El poder judicial** recopila datos sobre los procedimientos judiciales en el Sistema Integrado Judicial (SIJ), que ha introducido recientemente la variable étnica para identificar a los representantes indígenas (o comuneros) en los procedimientos judiciales.
- **La Defensoría del Pueblo** cuenta con un sistema que monitorea las recomendaciones (incluidos informes) de la Defensoría del Pueblo en materia de derechos humanos.
- **El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** recoge información sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias en diferentes sistemas de información: 1) RENACE, el Registro Nacional de Árbitros y Centros de Arbitraje; 2) SISCON, el Sistema de Información para Servicios de Conciliación; 3) SISCONCI, el Sistema de Búsqueda del Directorio de Centros de Conciliación, el Directorio de Centros de Conciliación Gratuita; y 4) SISCONCE, el Sistema de Seguimiento de Procesos de Conciliación Extrajudicial. El MINJUSDH también recopila información en el sistema sobre servicios públicos de defensa en la plataforma DATAMAR.
- **El Tribunal Constitucional** recopila sus resoluciones en un sistema conocido como SIGE, que actualmente solo contiene resoluciones del año 2020.

Fuente: Misión de investigación de la OCDE, marzo de 2022, y respuestas del Perú al cuestionario de la OCDE, julio de 2022.

A pesar de los recientes avances, la recopilación y el almacenamiento de datos judiciales en el Perú siguen siendo limitada. Aunque la mayoría de las instituciones de justicia tienen sus propias bases de datos de justicia (véase el recuadro 6.14), enfrentan múltiples desafíos de recopilación e interoperabilidad. Por ejemplo, las partes interesadas peruanas informaron de que, debido a la falta de estándares unificados para recopilar datos (existe un marco para la recopilación de datos en todas las instituciones de justicia), algunas instituciones de justicia no recopilan esta información o lo hacen de manera limitada, lo que genera datos inexactos o incompletos. Sin embargo, algunas instituciones recogen información dentro de los servicios o programas usados para evaluar la necesidad y su ubicación, que, a su vez, se utiliza en el planeamiento del servicio y la asignación de recursos a ese servicio. Entre estas instituciones se encuentra el MIMP, con el programa AURORA, la Defensa Pública del MINJUSDH y la Defensoría del Pueblo (véase el capítulo 6).

El MIMP informó a la OCDE de que recopila datos y registros administrativos de todos los servicios prestados por su programa AURORA. Esta información es únicamente de servicios judiciales, por lo que no incluye los servicios sociales o de salud que ofrece este programa. Sin embargo, su planeamiento de servicios basado en la evidencia utiliza datos disponibles para evaluar la necesidad y su asignación. En consecuencia, diseña y asigna recursos a los distintos componentes del programa.

Además, el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar recopila, sistematiza y publica datos y estadísticas del INEI, el MIMP, la Policía, el poder judicial, el Ministerio de Salud, el MINJUSDH, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio Público sobre servicios, incluidos los de justicia, relacionados con la violencia contra las mujeres.

Asimismo, la Defensa Pública del MINJUSDH recopila datos de manera ordenada a través del seguimiento de los casos en cada una de las 34 Direcciones Distritales (que corresponden a cada distrito judicial) para planear y determinar la asignación de recursos y personal en todo el país y dentro de las regiones mediante el mapeo del tipo de casos y la incidencia de los mismos. Con estos datos se intenta garantizar que en las oficinas exista la especialización y el número de defensores públicos adecuados para atender la demanda. Sin embargo, su recopilación de datos podría mejorarse para evaluar el servicio de defensa pública. En 2021, el MINJUSDH, junto con la Pontificia Universidad Católica del Perú, desarrolló un estudio para determinar el nivel de calidad de los servicios prestados por los centros ALEGRA (defensa pública y conciliación), que recopiló datos sobre variables centradas en las personas, incluyendo información sobre los usuarios, el tipo de casos atendidos, el tipo de servicios prestados, los problemas y necesidades de los usuarios, la evaluación del desempeño, diferenciados por servicio prestado de forma presencial y virtual o telefónica, y la satisfacción del usuario con el uso de otros recursos virtuales (Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021^[35]). Este tipo de práctica de recopilación de datos, identificada como buena práctica, podría ayudar a crear el ecosistema de datos necesario para apoyar la justicia centrada en las personas.

Otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo, recopilan información sobre los usuarios y sus casos, incluso a través de la interconexión con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que recoge información personal de los usuarios y reduce los errores. Esta información se integra en un sistema de registro y se utiliza para identificar necesidades y participar en el planeamiento anual. Además, la Defensoría del Pueblo realiza estudios específicos, pero no logra integrar los datos recopilados para estos estudios y las conclusiones en un sistema de información.

La Defensoría del Pueblo no cuenta con sistemas de información sobre sus servicios judiciales estratégicos. La información que posee no está actualizada y, por tanto, no está disponible en tiempo real. Lo mismo ocurre con el SIGE, el sistema de información del Tribunal Constitucional y los sistemas de información del MINJUSDH que recopilan información sobre la solución alternativa de controversias. Estos sistemas parecen estar obsoletos y no disponen de estadísticas de servicios ni información desglosada.

En cuanto a los datos de servicios generales recopilados por el poder judicial, si bien el SIJ representa una mejora notable (también incorporó recientemente la variable étnica para identificar a *los representantes indígenas* o comuneros en los procedimientos judiciales), no se actualiza periódicamente y no identifica ni desglosa información; por ejemplo, sobre el alcance y la duración de los retrasos y sobre los obstáculos que tienden a causar acumulación de casos, e información desglosada por género.

Por lo tanto, a pesar de algunas buenas prácticas en la recopilación de datos, en el Perú actualmente faltan datos sobre las necesidades jurídicas de la población. Las entrevistas con partes interesadas de todo el sector judicial sugieren que el país no lleva a cabo ninguna evaluación nacional sistemática de las "necesidades jurídicas de la población". Esta es una brecha considerable cuando se trata de considerar la perspectiva del usuario para diseñar y proporcionar servicios centrados en las personas y adaptar los servicios a las necesidades de la población, en particular la más vulnerable (véase el capítulo 6).

Gestión de datos

Como la mayoría de los países miembros de la OCDE, el Perú también carece de una estrategia de datos relativos a la justicia para mejorar los sistemas de justicia. Las instituciones de justicia peruanas se beneficiarían de la creación de este tipo de estrategia, comenzando por identificar cómo se puede aprovechar todo el potencial de los datos de justicia para mejorar el sistema.

Si bien existe un marco actual para la gestión de datos en el Perú, aún se puede seguir fortaleciendo el análisis y la difusión de datos relacionados con la justicia para garantizar su accesibilidad, confiabilidad y seguridad.

Actualmente, los desafíos de accesibilidad en el país surgen de la falta de disponibilidad de sistemas clave de información judicial para uso público. Esto incluye sistemas como el SIJ del poder judicial, el sistema del MINJUSDH sobre solución alternativa de controversias y Defensa Pública, los sistemas del Ministerio Público y el del Tribunal Constitucional. Respecto a esta cuestión, el Perú todavía puede mejorar las iniciativas de datos abiertos para conseguir que los datos gubernamentales sean más accesibles y transparentes para el público.

Además, existen desafíos en torno a la gestión de datos y los estándares de interoperabilidad que impiden que el Perú aproveche las ventajas del uso eficiente de la tecnología y los datos. Esto se debe en parte a la ausencia de una cultura de datos o de “gobierno basado en datos” en las instituciones públicas y a la falta de un organismo de supervisión y coordinación para abordar estos desafíos.

El principal desafío con respecto a la gestión de los datos sobre la justicia es que los sistemas de información de las instituciones judiciales son limitados y están desfasados u obsoletos. De hecho, uno de los principales obstáculos para reformar el sistema de justicia es la falta de buena información empírica y de comprensión del desempeño real del sector judicial. La falta de información estadística confiable y actualizada ha provocado una falta de planeamiento en términos de incrementar el número de servicios de justicia en el país, así como la imposibilidad de adoptar decisiones oportunas dentro del sistema de justicia. Además, no existe verificación de los datos emitidos por las instituciones de justicia ni coordinación para recopilar datos o elaborar estadísticas (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[19]). Además de que las instituciones no cuentan con suficientes datos de calidad, la recopilación y lectura de datos administrativos es un desafío, así como la conversión de los datos administrativos en registros estadísticos. Para ello, la articulación es clave.

Además, el Ministerio Público informó en sus respuestas al cuestionario del proyecto de la OCDE de que “no hay evidencia de que los servicios, procedimientos, datos estadísticos u otra información proveniente exclusivamente del Ministerio Público hayan influido en las políticas públicas sobre el sistema de justicia”. De hecho, según las respuestas de las partes interesadas peruanas al cuestionario de la OCDE, la mayoría de las instituciones no utilizan estadísticas o información para planear, diseñar o evaluar las políticas o los servicios de justicia. Si bien el MINJUSDH comunicó que utiliza los datos e información disponibles para la formulación de políticas (p. ej., para el diseño de la Política Nacional Penitenciaria 2030 y para la redacción del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021), también informó de que la falta de criterios metodológicos comunes respecto del uso de datos y estadísticas, así como la falta de datos e información disponibles que han sido actualizados para reflejar la actividad actual, obstaculiza su capacidad y voluntad de utilizar los datos para el diseño y la prestación de políticas y servicios.

Cabe añadir que las instituciones encuestadas informaron de que no recopilan datos referentes a las percepciones de los usuarios de los servicios de justicia sobre los servicios prestados. Como se ha mencionado, actualmente no existen datos sobre las necesidades jurídicas de la población en el Perú. En general, en el país existe la necesidad de un ecosistema de datos para respaldar la prestación de servicios de justicia eficientes y centrados en las personas.

Como se ha señalado, las partes interesadas peruanas informaron sobre varios desafíos que impiden la producción sistemática, la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad y el uso de estadísticas de justicia. En la actualidad existen lagunas en los datos administrativos que se recopilan. Por lo tanto, el Perú no genera estadísticas sobre la asistencia jurídica que proporciona mediante todas las instituciones que implementan estos servicios (no solo el MINJUSDH) ni sobre el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias. Cuando se recopilan de manera sólida y coherente en toda la gama de servicios ofrecidos, los datos administrativos se pueden utilizar junto con los datos de necesidades jurídicas para identificar dónde se prestan servicios de forma excesiva o insuficiente.

En este sentido, actualmente el INEI es responsable de elaborar estadísticas de justicia, las cuales se presentan como indicadores sociales relacionados con el sistema de justicia (homicidios, feminicidios, etc.). También transforma los registros administrativos en estadísticas de casos de feminicidios, homicidios y seguridad ciudadana. Sin embargo, la elaboración de estadísticas de justicia por parte del INEI se limita a indicadores sociales específicos y datos sobre la actividad criminal. No parece reflejar una comprensión más amplia de un sistema de justicia centrado en las personas. Además, la legislación estadística actual no regula explícitamente el sistema de presentación de informes entre el jefe del INEI y los formuladores de políticas. Por lo tanto, el INEI no siempre tiene acceso a fuentes administrativas estratégicas, en particular para la compilación de cuentas nacionales, debido a la falta de cooperación con los propietarios de los datos (OECD and National Institute of Statistics Peru, 2017^[36]).

El Perú podría beneficiarse de una estrategia de datos coordinada para promover un enfoque más centrado en las personas de recopilación y gestión de datos más allá del enfoque institucional que actualmente justifica los esfuerzos de recopilación de datos, junto con una cultura de datos basada en un único estándar común para recopilar, gestionar y utilizar la información de manera que garantice que la recopilación y gestión de los datos está regulada y que la implementan todas las instituciones de justicia del Perú. Las instituciones de justicia también podrían aprovechar el mayor desglose de datos, poniéndolos a disposición del público y recopilando datos sobre las necesidades jurídicas de la población.

5.5. Evaluación resumida

La eficiencia del sistema de justicia del Perú se encuentra por debajo de los estándares y prácticas de la OCDE, como reflejan las tasas de resolución de casos y los retrasos; las limitaciones y disfunciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias, incluido el arbitraje; la vulnerabilidad a la corrupción en casos de contratación pública; y las limitaciones para mejorar un sistema digital de justicia interoperable en todo el país.

A pesar de las recientes reformas que han mejorado el marco del sistema judicial, su funcionamiento todavía enfrenta desafíos, como los procedimientos prolongados y la congestión de los tribunales. Para abordar estas dificultades, el Perú podría optimizar la asignación de recursos judiciales en todos los distritos judiciales, como los jueces y los presupuestos. Esto podría lograrse mediante la implementación de mejoras en las estrategias de gestión judicial y de casos. Además, mejorar el EJE e implementar un sistema de presentación electrónica que se ajuste a los principios de transparencia, inclusión, rendición de cuentas y accesibilidad podría contribuir a abordar estos desafíos. El uso eficiente de estadísticas y de un enfoque basado en los datos para la gestión y el seguimiento de los casos, acompañados de las herramientas, la infraestructura y la capacitación adecuadas en materia de TIC, son fundamentales para eliminar los retrasos, mejorar las tasas de resolución de casos, acelerar los tiempos de resolución, y aumentar la calidad de la administración de justicia maximizando el desempeño de los tribunales.

El arbitraje popular no se usa todavía de forma eficaz para aliviar la congestión de los tribunales. Los mecanismos alternativos de solución de controversias podrían promoverse, implementarse y evaluarse de manera más efectiva para adaptarlos mejor a las necesidades de la población. Para mejorar su

eficiencia, se requieren datos adicionales y sistemas de información más sólidos que permitan medir el desempeño y el efecto de dichos mecanismos alternativos.

El país ha avanzado en la creación de acuerdos institucionales para la transformación digital y ha adoptado normativa sólida para mejorar la interoperabilidad y la gestión de datos. Sin embargo, este marco reglamentario aún no ha arrojado resultados tangibles. Adoptar un enfoque no coordinado y demasiado legalista para desarrollar el gobierno digital puede obstaculizar el logro de resultados más estratégicos e integrados a medida que el Gobierno lleva a cabo esfuerzos de modernización en esta área.

El Perú todavía tiene margen para diseñar e implementar una visión coherente e integrada de la digitalización del Gobierno donde existan objetivos estratégicos integrales comunes a todo el Gobierno (incluidas las cuestiones de justicia) y la naturaleza transversal de las tecnologías digitales esté posicionada para facilitar una transición digital y un uso estratégico de las TIC que respalde un ecosistema digital que facilite el diseño y la aplicación de un enfoque de la justicia centrado en las personas. A pesar de los esfuerzos por digitalizar el sistema de justicia, el Perú aún tiene que articular una visión general coherente cuya consecución esté avalada por una estrategia digital integrada y coordinada. De hecho, los avances digitales del Perú se han orientado principalmente a áreas tradicionales y reflejan un enfoque de modernización de los servicios de justicia institucional, en lugar de centrado en las personas. Además, debido a la limitación de la infraestructura y la alfabetización digital, la transformación digital del sistema de justicia debe considerar a “los marginados digitalmente” y, por lo tanto, centrarse en desafíos como la falta de recursos privados, de infraestructura pública y de habilidades digitales, la preferencia por servicios presenciales o una combinación de los mismos.

La ausencia de una estructura global de gobernanza digital podría obstaculizar la interoperabilidad de los sistemas, lo cual llevaría a la proliferación o duplicación de estándares de datos y soluciones estrictamente técnicas para la prestación de servicios jurídicos y judiciales y el almacenamiento de datos. También podría generar múltiples solicitudes para que las personas proporcionen la misma información o presenten sus denuncias varias veces ante diferentes entidades del sector público innecesariamente. El Perú podría beneficiarse de una coordinación interinstitucional más sólida para impulsar la interoperabilidad y aún tiene margen para fortalecer una capacidad fluida de compartir y comunicar información sobre justicia.

En términos más generales, la tecnología y los datos no se usan todavía ampliamente para transformar de manera drástica la forma en que se imparte justicia en el Perú. De hecho, existen oportunidades de mejora en la gestión de la información mediante la promoción de la cultura de los datos o un “gobierno basado en datos” a través del cual se estandarice la recopilación y el uso de datos en todas las instituciones de justicia, y el uso de la información en la toma de decisiones y las estadísticas mejore la calidad y eficiencia de los servicios de justicia.

El Perú podría sacar provecho de centrarse en enfoques adicionales, como la recopilación, el almacenamiento y el uso específico de datos judiciales y la gestión de datos para mejorar la eficiencia y la prestación de servicios de justicia. Sistemas de información más sólidos, coordinados e integrados y un ecosistema de datos sólido e interoperable, con datos proporcionados por todas las instituciones de justicia, pueden apoyar a los responsables de tomar decisiones en sus esfuerzos por diseñar e implementar en el país servicios de justicia centrados en las personas que sean eficientes.

5.6. Recomendaciones

En vista de lo anterior, el Perú podría contemplar la implementación de las recomendaciones siguientes:

5.6.1. Recomendaciones clave

- **Tomar decisiones para desarrollar medidas integrales de descongestión y nuevas estructuras de gestión con el fin de mejorar la eficiencia de los tribunales, por ejemplo, herramientas digitales.** Mejorar la producción y el uso de estadísticas y un enfoque basado en datos mediante la implementación de un sistema integral de reunión de datos sobre la duración de los procedimientos judiciales, y sugerir recomendaciones sobre su aplicación en todos los niveles de jurisdicción del Perú. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:
- **Mejorar la elaboración y el uso de estadísticas y aplicar un enfoque basado en datos** mediante la implementación de sistemas integrales de recopilación de datos sobre la duración de los procedimientos judiciales, y sugerir recomendaciones sobre su aplicación en todos los niveles de jurisdicción del Perú. La introducción de un sistema de recopilación de datos tan completo permitirá al Perú evaluar si las medidas de descongestión han tenido una repercusión positiva, si se requieren medidas adicionales y en qué sectores operativos dentro del poder judicial. También será una herramienta útil para diseñar soluciones de gestión judicial y de casos.
- **Continuar implementando estrategias de gestión judicial y de casos** para garantizar un desempeño óptimo de los tribunales y reducir la acumulación de casos. Los recursos judiciales, como los jueces y los presupuestos, pueden asignarse mejor entre los distritos judiciales mediante la implementación de estrategias de gestión judicial y de casos (p. ej., ponderación de casos e indicadores de desempeño de los tribunales).
- **Implementar medidas adicionales para reducir la duración de los juicios**, como incentivos para los jueces, plazos, elaboración sistemática de estadísticas a nivel de los tribunales y asignación de un porcentaje mayor del presupuesto de justicia a las soluciones de TIC.
- **Implementar indicadores y procedimientos adicionales para medir la eficiencia de los tribunales con la mayor precisión posible.** Estos indicadores pueden cubrir un espectro completo, desde el tiempo de resolución, la acumulación de casos y la eficiencia de las apelaciones hasta aquellos que miden la productividad judicial y la satisfacción de los usuarios.
- **Revisar el enfoque actual de valoración y evaluación del desempeño de jueces y fiscales** para recompensar la gestión sólida de los casos y la gestión judicial eficiente. La evaluación del desempeño en el Perú parece estar afectando negativamente a la independencia e imparcialidad de los jueces. Cualquier incentivo a través de sistemas de evaluación del desempeño debe equilibrarse cuidadosamente para preservar la imparcialidad (véase el capítulo 4).
- **Diseñar medidas integrales y coordinadas de descongestión de casos.** Medir su repercusión en términos de tasas y tiempo de resolución.

Mejorar el diseño, la confiabilidad y el uso práctico de los mecanismos alternativos de solución de controversias implementando un marco jurídico y reglamentario claro y pormenorizado para todos los mecanismos alternativos de solución de controversias, y mejorando la recopilación de datos con miras a medir su implementación e impacto. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Implementar un marco jurídico y reglamentario claro y pormenorizado para todos los mecanismos alternativos de solución de controversias.** Dichos mecanismos se deben regularizar para mejorar su diseño, uso e implementación de modo que no interfieran en la justicia formal ni la contradigan.
- **Mejorar la recopilación de datos sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias.** Mejorar los sistemas de información de los mecanismos alternativos de solución de controversias, actualizarlos periódicamente y desglosar los datos considerando diferentes variables (p. ej., raza, género, lugar de residencia, zona rural, estatus socioeconómico, población

con discapacidad, etc.). También se necesitan más datos y sistemas de información más sólidos para medir el desempeño y los efectos de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

- **Mejorar la solución de controversias en línea.** Desarrollar una visión coherente y común para la solución de controversias y el papel que debe desempeñar su solución en línea mejorando la disponibilidad y suficiencia de los datos existentes. Además, se podrían diseñar servicios de solución de controversias en línea de manera que sean fácilmente accesibles para los grupos vulnerables y se podría implementar una clasificación de las controversias para ayudar a las partes a encontrar el mecanismo de solución que mejor se adapte a sus necesidades.
- **Evaluar el efecto de los mecanismos alternativos de solución de controversias en los usuarios y el sistema judicial del Perú.** Esto debe hacerse solicitando información y opiniones de la comunidad jurídica, los usuarios de los tribunales y otras partes interesadas. En este sentido, sería ideal realizar un estudio de diagnóstico sobre la efectividad de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de controversias (como establece la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia [2021-2025]).
- Continuar implementando el Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes y el mecanismo de mediación penal restaurativa en los casos en que el perpetrador sea un adolescente. Garantizar que la Comisión Multisectorial Permanente creada para aplicar el código y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), como institución líder, se beneficie de una coordinación y un planeamiento mejores basados en el calendario de implementación actual.

Implementar mecanismos para mejorar o reforzar la recopilación de datos con miras a diseñar e implementar una política integral, inclusiva e integrada de acceso a la justicia. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Adoptar un enfoque basado en datos para los servicios de justicia.** Esto podría lograrse diseñando e implementando una estrategia de datos coordinada para promover un enfoque de recopilación y gestión de datos más centrado en las personas mediante la recopilación y el uso de datos estandarizados, actualizados y desglosados en todas las instituciones de justicia.
- **Consolidar sistemas sólidos de datos e información** para que los proveedores de servicios de justicia confíen en ellos con fines de seguimiento y evaluación. Esto permitiría a los proveedores de servicios de justicia evaluar el éxito del servicio (de una manera que también considere la perspectiva del usuario), identificar las tendencias y la posible demanda de programas adicionales o diferentes e identificar cualquier necesidad de alterar la forma en que se prestan los servicios.
- **Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos desglosados.** Los datos recopilados a través de los proveedores de servicios de justicia deben considerar diferentes variables (p. ej., el género, origen étnico, situación rural, socioeconómica, población con discapacidades, etc.) y debe invertirse en nuevas tecnologías para mejorar los sistemas de información existentes, crear otros nuevos, actualizarlos frecuentemente y mejorar el intercambio fluido de información entre sistemas.
- **Mejorar la accesibilidad de la información judicial para uso y consulta públicos** asegurando que todos los sistemas de información judicial tengan información accesible y actualizada, garantizando al mismo tiempo la privacidad y confidencialidad de los datos para proteger la información personal y asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de privacidad.
- **Fortalecer los datos de justicia** para establecer y mantener mecanismos basados en la evidencia y elaborar estadísticas de justicia que respalden la toma de decisiones. Esto podría lograrse fortaleciendo el papel del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para agrupar y desglosar los datos de justicia y promoviendo la realización de encuestas sobre necesidades jurídicas u otras estrategias para medir y mapear las necesidades jurídicas de la población, con especial énfasis en los más vulnerables.

5.6.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo

Tomar medidas para establecer una interoperabilidad digital permanente y plenamente integrada del sistema de justicia que permita el intercambio de datos de justicia y el tratamiento de los procesos judiciales de manera integral y fluida a nivel nacional. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Implementar un sistema de interoperabilidad de la justicia que** permita el intercambio digital de datos de justicia y la gestión de procesos judiciales de manera integral, integrada y fluida a nivel nacional.
- **Identificar un centro de liderazgo institucional para mejorar la eficacia y la coordinación en la implementación de la interoperabilidad.** La Comisión Técnica Interinstitucional Permanente de Gobernanza de Datos e Interoperabilidad del Sistema de Justicia, creada por el Proyecto de Ley N.º 7541 de 2020, podría constituir un primer paso útil para alcanzar este objetivo.
- **Implementar una estrategia digital integrada y coordinada a nivel nacional para el sistema de justicia que mejore el uso de las herramientas digitales para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia. Al hacerlo, definir responsabilidades, liderazgo y mecanismos de cooperación claros para velar por la implementación, el seguimiento y la evaluación de la estrategia.** Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente: **Diseñar e implementar una Estrategia de Justicia Digital** para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración de justicia:
 - **Definir responsabilidades** y mecanismos de cooperación claros para velar por su implementación, seguimiento y evaluación.
 - **Fortalecer la articulación interinstitucional** que reflejaría la interoperabilidad para diseñar e implementar la política de justicia en el Perú a través de sistemas de información más sólidos, articulados y unificados y un ecosistema de datos sólido e interoperable, con datos proporcionados por todas las instituciones de justicia.
 - **Definir un actor líder para llevar a cabo esta coordinación** en la búsqueda de objetivos estratégicos coherentes que incluyan a todo el Gobierno para implementar una Estrategia de Justicia Digital integrada en el Perú.
 - **Esta estrategia también debería centrarse en los marginados digitalmente** teniendo en cuenta sus necesidades, dificultades y barreras de acceso específicas. Esto incluye mejorar la alfabetización digital y la conectividad a Internet en áreas desatendidas, promover dispositivos o programas de acceso asequibles y apoyar iniciativas de alfabetización digital para cerrar la brecha digital.
- **Continuar implementando estrategias digitales innovadoras en el sistema de justicia** de forma sistémica, integral, coherente y en todo el sistema, garantizando que estén completamente integradas en la Estrategia de Justicia Digital mencionada anteriormente y que sean totalmente coherentes con el marco estratégico general y los enfoques del Gobierno para digitalizar los servicios gubernamentales. Esto permitirá abordar los retrasos e incluir la incorporación de herramientas digitales, enfoques basados en datos, simplificación y estandarización de procedimientos, una mayor integración entre los servicios públicos y una gestión de casos especializada para diferentes tipos de casos.
- **Monitorear y evaluar sistemáticamente los efectos del Expediente Judicial Electrónico (EJE)** a fin de mejorarlo y utilizar la información recopilada como evidencia adicional para comprender mejor las necesidades de justicia de los peruanos y si se están atendiendo de forma eficaz mediante el EJE. Además, establecer estándares comunes claves en términos de capacidades y equipamiento tecnológico con el objetivo de tener el mismo nivel de desarrollo digital para utilizar el EJE.

- **Incrementar la alfabetización tecnológica digital de los jueces y los funcionarios de justicia.** Garantizar que los funcionarios de justicia y la población peruana tengan acceso a herramientas e infraestructura digitales y reciban la capacitación necesaria. Esto también contribuirá a la implementación óptima del EJE.
- **Mejorar las capacidades institucionales y el equipamiento de TIC de jueces y funcionarios de justicia.** Las partes interesadas y las instituciones de justicia deben tener el mismo nivel de desarrollo digital para implementar eficazmente el EJE y maximizar su uso en todo el sistema. Asimismo, continuar potenciando la capacitación sobre el EJE de los funcionarios públicos de todo el Perú.

Promover el uso de la tecnología digital para solucionar controversias: Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Adoptar tecnología y estándares armonizados** para el funcionamiento de la solución de controversias en línea, principalmente en lo que respecta a la implementación en línea de mecanismos alternativos de solución de controversias.
- **Ofrecer servicios de solución de controversias en línea de manera que sean fácilmente accesibles para los grupos vulnerables.** Esto podría hacerse a través de sitios web públicos, con anuncios en sitios web privados, mediante la distribución de folletos informativos, suministro de la información necesaria a través del personal de servicios sociales y el envío de cartas y correos electrónicos a ciertos grupos.

Implementar la clasificación de controversias. La clasificación de controversias tiene como objetivos ayudar a las partes a encontrar el mecanismo de solución de controversias que mejor se adapte a sus necesidades. Para hacer esto, el Perú primero necesita aumentar los datos y la tecnología a fin de determinar mejor los patrones que pueden servir después de base a las recomendaciones para la clasificación.

References

- CEPEJ (2023), *CEPEJ Guidelines*, <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-documents/guidelines>. [1]
- CEPEJ (2022), *European judicial systems: 2022 Evaluation cycle*, <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>. [5]
- CEPEJ (2021), *European Commission for the Efficiency of Justice*, <https://rm.coe.int/cepej-2021-15-en-e-filing-guidelines-digitalisation-courts/1680a4cf87> (accessed on 2023). [11]
- CEPEJ (2020), *Report on Assessment of CEPEJ tools for the comprehensive statistical data collection on the length of court proceedings to comply with Article 6 of the European Convention on Human Rights*, <https://rm.coe.int/report-cepej-tools-for-statistical-data-system-merit-and-naumenko-case/1680a11679>. [3]
- CEPEJ (2016), *Towards European Timeframes for Judicial Proceedings: Implementation Guide*, <https://rm.coe.int/16807481f2>. [7]
- Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (2021), *Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia [Public Policy for the Justice System Reform]*, <https://www.gob.pe/institucion/consejo-de-justicia/informes-publicaciones/2021932-politica-publica-de-reforma-del-sistema-de-justicia>. [19]
- Csúri, A. (2022), *CEPEJ: Action Plan on the Digitalisation of Justice*, eucrim, <https://eucrim.eu/news/cepej-action-plan-on-the-digitalisation-of-justice/>. [34]
- Defensoría del Pueblo (2020), *Interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal: Hallazgos y Recomendaciones para fortalecer su implementación a favor de la lucha contra la corrupción*, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%B0-01-2020-DP-ALCCTEE-Interoperabilidad-en-el-Sistema-de-Justicia-Penal.pdf>. [31]
- El Peruano (2023), “Resolución Administrativa N.º 000474-2022-CE-PJ”, <https://www.gob.pe/institucion/pj/normas-legales/4301036-000474-2022-ce-pj>. [24]
- Gobierno de España Ministerio de Justicia (2023), *El portal de datos de Justicia ofrece por primera vez datos sobre la situación de la mujer en ámbitos de su competencia*, <https://www.mjusticia.gob.es/es/institucional/aplicacionunicacion/noticias-ministerio/mujer-portal-datos#:~:text=de%20su%20competencia>. [30]
- Gobierno de España Ministerio de Justicia (2021), *Balance Anual del CTEAJE Período del 16/7/2019 al 15/7/2020*, https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/InstListDownload/CTEAJE_BalanceAnual_19_20.pdf. [29]
- Hannaford-Agor, P. (2021), *Reimagining Civil Case Management*, National Center for State Courts, https://www.ncsc.org/_data/assets/pdf_file/0027/70668/NCSC-Reimagining-Civil-Case-Management.pdf. [15]
- Judicial Branch of Colombia (2023), *Centro de Servicios Judiciales*, <https://www.ramajudicial.gov.co/centro-de-servicios-judiciales>. [6]

- Judiciary of England and Wales (2021), *Business and Property Courts: The Commercial Court Report 2020-2021 (Including the Admiralty Court Report)*, Judicial Office, Royal Courts of Justice, London, https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/02/14.50_Commercial_Court_Annual_Report_2020_21_WEB.pdf. [33]
- Lama (2021), *Plan de Gobierno del Poder Judicial 2021-2022*, <https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/PlandeGobierno-HectorLama.pdf>. [16]
- Montezuma Chirinos, A. (2018), “Diez años de activa vigencia de la Ley de arbitraje peruana. Decreto Legislativo N° 1071”, *Arbitraje: revista de arbitraje comercial y de inversiones*, <https://arbitrajeraci.files.wordpress.com/2018/12/11.3.06.pdf>. [22]
- OECD (2023), *Modernising Staffing and Court Management Practices in Ireland: Towards a More Responsive and Resilient Justice System*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a5c52d0-en>. [4]
- OECD (2023), *Recommendation of the Council on Access to Justice an People-Centred Justice Systems*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>. [25]
- OECD (2021), “Alternative dispute resolution mechanisms are accessible, impartial and effective, 2016 and 2020”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/54210ed5-en>. [21]
- OECD (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>. [2]
- OECD (2020), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>. [13]
- OECD (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>. [12]
- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>. [27]
- OECD (2013), *Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective*, <https://www.oecd.org/economy/growth/FINAL%20Civil%20Justice%20Policy%20Paper.pdf> (accessed on 2023). [8]
- OECD (forthcoming), *Digital Transformation for Access to Justice Towards a People-Centred Justice System*. [26]
- OECD and National Institute of Statistics Peru (2017), *Peru Final version of OECD Review of Official Statistics and Statistical System (First year of evaluation)*, <https://www.inei.gob.pe/media/ocde/English.pdf>. [36]
- Palumbo (2013), *The economics of civil justice: New cross-country data and empirics*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1060., <https://www.oecd.org/economy/OECD-Economics-Department-Working-Papers-by-year.pdf>. [9]
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano (n.d.), *Denuncia Policial Digital*, <https://www.gob.pe/institucion/mininter/campa%C3%B1as/2723-denuncia-policial-digital> (accessed on 26 June 2023). [28]

- Poder Judicial (2023), *Plan de Descarga en el Poder Judicial 2024-2025, approved through Administrative Resolution No. 0255-2023-CE-PJ, from 3 July 2023,*, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/417726004c04e019b48db5dd50fa768f/RESOLUCION+ADMINISTRATIVA-0002>. [17]
- Poder Judicial del Perú (2022), *Boletín Estadístico Institucional*, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/242d2a8048bce47a8e1dff96d60b58b5/BOLETIN+N2-JUNIO-2022F+1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=242d2a8048bce47a8e1dff96d60b58b5>. [18]
- Pontificia Universidad Católica del Perú (2021), *Estudio para determinar el nivel de calidad de servicio de los Centros de Asistencia Legal Gratuita [Study to determine the quality of the service provided by the Centres of Free Legal Assistance]*, <https://ejenopenal.pe/wp-content/uploads/2022/08/MINJUSDH-INFORME-FINAL-ALEGRA-2021.03.29.pdf>. [35]
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011), *Decreto Supremo mediante el cual se crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado - PIDE.*, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/292465-083-2011-pcm>. [32]
- Presidenta de la Republica (2023), *Decreto supremo que modifica el decreto supremo n° 003-2022-JUS que aprueba el calendario oficial de la aplicacion progresiva del codigo de responsabilidad penal de adolescentes*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4408857/DECRETO%20SUPREMO%20000003-2023-JUS-SG.pdf>. [23]
- Rooze, E. (2010), “Differentiated Use of Electronic Case Management Systems”, *International Journal for Court Administration*, <https://www.iacajournal.org/articles/abstract/10.18352/ijca.53/>. [14]
- US Courts (2023), *Electronic Filing (CM/ECF)*, <https://www.uscourts.gov/court-records/electronic-filing-cmecf> (accessed on 2023). [10]
- World Bank (2019), *Project Appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$85 million to the republic of Peru for improving the performance of non-criminal justice services*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/288961560045670620/pdf/Peru-Improving-the-Performance-of-Non-Criminal-Justice-Services-Project.pdf>. [20]

Notas

- Según la Revisión Anual de 2022 de la Junta Nacional de Justicia, en 2022 nombró a 9 jueces supremos y 3 fiscales supremos; 24 jueces superiores y 2 fiscales superiores; y 30 jueces especializados o mixtos y 19 fiscales adjuntos o fiscales provinciales.

6 Hacia un sistema de justicia centrado en las personas en el Perú

Este capítulo identifica los principales desafíos del Perú en la implementación de un sistema de justicia centrado en las personas. Identifica las principales barreras estructurales, geográficas y socioeconómicas a las que se enfrentan los peruanos al acceder a los servicios de justicia y explora las experiencias relacionadas con el sistema de justicia de grupos específicos (mujeres, pueblos indígenas y la comunidad LGBTQI). Este capítulo también examina los servicios de justicia existentes en el Perú para determinar si son accesibles y rentables y si están adaptados a las necesidades específicas de los grupos más vulnerables.

6.1. Introducción

La *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* define el acceso a la justicia como la capacidad de las personas, empresas y comunidades para prevenir conflictos y obtener una resolución efectiva, justa, equitativa y oportuna de sus necesidades jurídicas y relacionadas con la justicia, que puede incluir un problema con una dimensión jurídica o de justicia en cualquier sector y que puede exigir acceso a servicios de justicia y otros mecanismos de solución de controversias para obtener reconocimiento y solución.

El acceso a la justicia y las vías para que las personas aborden sus necesidades jurídicas y relacionadas con la justicia están fuertemente influenciadas por las estructuras constitucionales, jurídicas, culturales y de gobernanza de un país. A nivel nacional (en los estados unitarios), se formulan políticas, se identifican prioridades y se asignan fondos para diseñar y brindar servicios de justicia que pretenden satisfacer las necesidades de los residentes en esa jurisdicción. En los estados federales, esta responsabilidad suele ser compartida entre los niveles de gobierno nacional y constituyente.

Un liderazgo y una dirección de políticas sólidos son esenciales para establecer prioridades sectoriales claras en las estrategias de justicia, ya sea abordando problemas jurídicos o armonizando mensajes y políticas del sistema de justicia para adoptar un enfoque común y consistente para la recopilación de datos y el planeamiento de servicios jurídicos. Por el contrario, la ausencia de liderazgo y coordinación, o de un conjunto claro de prioridades nacionales centradas en las personas, puede conducir a resultados no óptimos para los ciudadanos que buscan asistencia e información para resolver sus problemas jurídicos.

Como se vio en el capítulo 2, los bajos niveles de confianza en las instituciones públicas entre los peruanos, junto con la falta de conocimiento sobre las vías de la justicia, la ausencia de recursos económicos (para permitirse participar en el sistema jurídico formal) y las brechas percibidas en la integridad y la corrupción dentro del sistema pueden hacer que las personas elijan medios alternativos de solución de controversias.

En este contexto, este capítulo presenta primero el concepto de un enfoque de la justicia centrado en las personas. Examina el entorno estratégico y la infraestructura institucional que sustentan la prestación de servicios de justicia e identifica las cuestiones estratégicas que afectan la prestación de estos servicios y el grado en que apoyan este enfoque. Este capítulo identifica además las implicaciones estructurales, las barreras y los principales desafíos a los que se enfrentan los ciudadanos al abordar sus necesidades jurídicas y se centra en grupos vulnerables específicos (mujeres, entre las que se incluyen, entre otras, víctimas de violencia, del colectivo LGBTQI y de pueblos indígenas). Finalmente, analiza la prestación de servicios de justicia formales e informales desde un enfoque centrado en las personas.

Este capítulo proporciona una evaluación resumida del sistema de justicia del Perú desde la perspectiva tanto de los usuarios como de las instituciones que ofrecen servicios de justicia. Arroja luz sobre las vías que utilizan las personas para abordar sus problemas jurídicos y los desafíos y barreras a los que se enfrentan cuando buscan una justicia efectiva. El capítulo presenta evidencia sobre los procesos de planeamiento que dirigen y financian los servicios de justicia que pretenden satisfacer las necesidades de las personas. Destaca la importancia de identificar y localizar las necesidades jurídicas de las personas a través de un ecosistema de datos para hacer coincidir los servicios jurídicos con las personas adecuadas en los lugares adecuados y en el momento adecuado a lo largo de un continuo. Este trabajo se complementará con una próxima encuesta de necesidades jurídicas que se realizará en las dos regiones piloto de Lima y San Martín en 2024.

6.2. Un sistema de justicia centrado en las personas en el Perú

Como se vio en el Capítulo 2, un sistema de justicia centrado en las personas se basa en un enfoque en el que el sistema de justicia y sus componentes se centran en abordar las necesidades de las personas. El acceso a la justicia para todos es un aspecto fundamental que sustenta la democracia y un garante de la capacidad de las personas, comunidades y empresas para prevenir conflictos y obtener una resolución efectiva, justa, equitativa y oportuna de sus necesidades jurídicas y relacionadas con la justicia. Esto significa que el sistema de justicia es considerado como un medio para responder y conocer las necesidades de las personas de manera efectiva, ya sea a través de herramientas y mecanismos de justicia formales o informales. Se centra principalmente, de manera intencionada, en los problemas y necesidades jurídicos experimentados por la comunidad, en particular por aquellos miembros que no tienen acceso o no pueden acceder al sistema de justicia formal, como lo estipula la recientemente adoptada Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas y el objetivo 16.3 de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Adoptar un enfoque centrado en las personas en el sistema de justicia significa priorizar las perspectivas y necesidades de las personas, especialmente los grupos marginados y vulnerables como las mujeres, los niños, los grupos indígenas, los ancianos y las personas con discapacidad. Este enfoque rige el diseño, ejecución, implementación y evaluación de políticas públicas, servicios y procedimientos jurídicos, tanto dentro como fuera del sistema de justicia.

Sin embargo, garantizar la igualdad formal ante la ley y el acceso a los tribunales no es suficiente para una verdadera justicia centrada en las personas. La realidad a menudo no alcanza el ideal de acceso garantizado a la ley y a los tribunales en muchas jurisdicciones. Por lo tanto, un enfoque centrado en las personas comienza por identificar las necesidades jurídicas y de justicia específicas de las personas, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares. Esto es crucial ya que muchos problemas jurídicos no llegan a los tribunales, como se señala en el Marco de la OCDE y en los Principios de buenas prácticas para una justicia centrada en las personas (OECD, 2021^[1]).

Para que los servicios de justicia satisfagan eficazmente las necesidades de las personas, los Gobiernos y los proveedores de servicios jurídicos deben asignar de manera estratégica recursos financieros y humanos. Esto requiere comprender que los sistemas de justicia, si bien necesitan independencia, también compiten por la financiación pública como otros servicios. Por lo tanto, estos sistemas deben demostrar eficiencia y eficacia al abordar las necesidades jurídicas y de justicia de las personas.

En línea con la Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas, un enfoque de la justicia centrado en las personas requiere centrarse en el diseño y la prestación de servicios que satisfagan las necesidades jurídicas y de justicia de las personas. También implica redefinir las misiones de las instituciones del sistema de justicia para hacer hincapié en abordar estas necesidades. Además, reconociendo el desafío perenne de la escasez de recursos en el sector de la justicia, los Gobiernos deben garantizar una financiación y una dotación de personal adecuadas. Esto implica equilibrar la independencia del sistema judicial, en particular de los tribunales, con la necesidad de gasto público, como se ve en otras áreas del servicio público.

6.3. Acceso a la justicia y a la administración de la justicia en el Perú

La *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* se refiere a los servicios jurídicos y de justicia como los servicios judiciales y no judiciales presenciales, en línea o híbridos que ofrecen: 1) apoyo, como información jurídica, asesoramiento, recursos y representación y 2) mecanismos formales o informales para resolver sus controversias o

abordar sus necesidades jurídicas, entre los que se incluyen mecanismos alternativos de solución de controversias que permitan acuerdos extrajudiciales y esquemas que apoyen la prevención y la reducción de tensiones (OECD, 2023^[2]). Sin embargo, esto a menudo se interpreta de manera estricta como tener principalmente acceso a los tribunales (véanse los capítulos 3 y 4).

Las constituciones de muchos países miembros de la OCDE defienden una noción más amplia del derecho individual al acceso a la justicia que va más allá del acceso a las instituciones judiciales formales que sustentan la administración y prestación de justicia al incluir mecanismos alternativos de solución de controversias en sus constituciones y promover su uso. Estos mecanismos se definen no solo como una alternativa a las instituciones formales sino también como muy apropiados para satisfacer las necesidades jurídicas y de justicia de las personas (Nylund, 2014^[3]). Algunos países, entre los que se incluye Costa Rica, tienen constituciones que contienen el derecho específico al arbitraje (Gomez, 2023^[4]). Otros países latinoamericanos, entre los que se incluyen Colombia y México, van más allá del arbitraje y se refieren de manera explícita a la conciliación y la mediación, alentando a los Gobiernos a introducir tales mecanismos (OECD, 2020^[5]) (Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Acceso a mecanismos alternativos de solución de controversias en las constituciones de los países miembros de la OCDE

La Constitución de **México** establece que “las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias” (art. 17) y reconoce el arbitraje y la conciliación en varios artículos de la Constitución.

Costa Rica establece en su Constitución que “toda persona tiene derecho a terminar sus diferencias patrimoniales por medio de árbitros, aun habiendo litigio pendiente” (art. 43).

La Constitución de **Colombia** reconoce que se puede encomendar temporalmente a personas la administración de justicia como jurados (miembros de un jurado) en procesos penales. Esto implica que las personas físicas actúan como mediadores o árbitros autorizados por las partes para emitir veredictos en derecho o equidad en los términos definidos por una ley (art. 116).

Fuente: Constituciones de México, Costa Rica y Colombia.

La Constitución peruana no incluye de manera explícita el derecho de acceso a la justicia. Reconoce los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional, centrándose estrictamente en el acceso formal a mecanismos jurisdiccionales para resolver controversias. Este enfoque otorga un poder sustancial al poder judicial, enfatizando los enfoques tradicionales basados en los tribunales para el acceso a la justicia. Aunque la Constitución menciona el arbitraje como una jurisdicción independiente (art. 139), sigue siendo competencia del poder judicial para la ejecución o revisión del laudo (Ley de Arbitraje, arts. 62-68). Los mecanismos alternativos de solución de controversias u otros mecanismos formales o informales para la solución de controversias no están garantizados como un derecho en la Constitución.

Sin embargo, en consideración de las especificidades culturales y demográficas del Perú (véase el capítulo 3), el artículo 149 de la Constitución menciona las funciones jurisdiccionales de las comunidades nativas y campesinas con el apoyo de las *rondas campesinas*, así como la coordinación de esta jurisdicción especial con los jueces de paz (véanse los capítulos 3 y 4). En este contexto, separar el acceso a la justicia de la administración de justicia es fundamental para comprender la prestación de servicios jurídicos y de justicia en el Perú, incluidos los judiciales y los no judiciales, y cómo la prestación podría potencialmente satisfacer las necesidades jurídicas de los peruanos en cada región del país.

El Perú podría beneficiarse de una comprensión integral del concepto de acceso a la justicia centrada en las personas y del reconocimiento del derecho de acceso a la justicia para todos, aumentando su

capacidad para diseñar y prestar servicios jurídicos y de justicia a fin de responder a las necesidades jurídicas de toda la población, en particular sus grupos vulnerables.

6.3.1. El papel del poder judicial para garantizar el acceso a la justicia

En el Perú, las acciones para mejorar el acceso a la justicia han estado lideradas de manera predominante por el poder judicial, comenzando con la adopción de las Reglas de Brasilia (Recuadro 6.2). El compromiso del poder judicial de mejorar el acceso a la justicia para todas las personas en todo el Perú es claro y encomiable. El Informe de Logros Alcanzados 2022 de la Comisión de Acceso a la Justicia de Personas en condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad (Poder Judicial del Perú, 2022^[6]) muestra un sólido compromiso para lograr un mejor acceso a la justicia para las personas vulnerables y aplicar las Reglas de Brasilia, como se señala en los capítulos 3 y 4.

Recuadro 6.2. Definición del acceso a la justicia desde la perspectiva judicial en el Perú: Las Reglas de Brasilia

Las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad de 2008, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (Reglas de Brasilia), son un intento importante y encomiable de lograr un enfoque de justicia centrada en las personas. Consideran que “El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho”.

Las Reglas de Brasilia son firmadas y monitoreadas por el poder judicial. En el Perú, la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad (CPAJPCV), monitorea el cumplimiento de las Reglas de Brasilia en todos los distritos judiciales del país. El plan de trabajo de la Comisión para 2022 define 11 áreas de trabajo: niños y adolescentes; adolescentes en conflicto con la ley penal; personas adultas mayores; personas con discapacidad; pueblos indígenas; victimización; personas privadas de libertad, personas migrantes y refugiadas; cuestiones de género; servicios a usuarios en condiciones de pobreza y otras causas de vulnerabilidad, así como la efectividad de las 100 Reglas de Brasilia.

Fuente: (Poder Judicial del Perú, 2022^[6]); *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Brasilia del 4 al 6 de marzo de 2008; Poder Judicial del Perú (2022), *De los años 2016 al 2021 el Poder Judicial benefició alrededor de dos millones y medio de personas a través de la Comisión de Acceso a la Justicia*, https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ajpvjyc/s_ajpvjyc/as_noticia/cs_n_poder_judicial_beneficio_alrededor_de_dos_millones_y_medio_de_personas_a_traves_de_la_comision_de_acceso_a_la_justicia.

Sin embargo, en paralelo, hay margen para fortalecer el diseño y la prestación de programas y servicios de justicia fuera del poder judicial. De hecho, en muchos países miembros de la OCDE, el poder ejecutivo, generalmente a través de un ministerio de justicia o su equivalente, así como los poderes ejecutivos regionales, cuando corresponda, tienden a desempeñar el papel principal en el diseño, la coordinación y la ejecución de la creación y programación de políticas de justicia. Esto ayuda a evitar cualquier problema que surja entre clientes y proveedores de servicios; en tales casos, el poder judicial debería poder llevar a cabo su función independiente de resolución de controversias judiciales sin que se perciba ningún conflicto de intereses. Esto comenzó a ser desarrollado en el Perú por los gobiernos regionales a través de sus planes de desarrollo regional, como se ve en el recuadro 6.4.

Por lo tanto, como se menciona a lo largo de este informe, hay margen para fortalecer el papel del poder ejecutivo en la coordinación, planeamiento y prestación general de servicios de justicia en el Perú, en

línea con la práctica en muchos países miembros de la OCDE. Sin embargo, como se vio en el capítulo 2, en el Perú la programación del acceso a la justicia está liderada principalmente por el poder judicial, lo que puede ser el resultado de importantes reformas relacionadas con la justicia que parecen haber conducido a una expansión de la noción de “administración de justicia” para incluir funciones de diseño y prestación de servicios que vayan más allá de las funciones tradicionales del poder judicial que respaldan la toma de decisiones judiciales.

El poder judicial podría invertir en una variedad de programas e iniciativas que vayan más allá del papel tradicional de resolución, incluida la organización de ferias y campañas de justicia jurídica y el reclutamiento, formación y acreditación de asesoras jurídicas (*orientadoras judiciales*), servicios que también brinda el ejecutivo (véase el capítulo 2). Este enfoque puede plantear una serie de desafíos, incluso en el diseño y prestación de servicios de justicia rentables para abordar las necesidades jurídicas cotidianas de la gente. En otras palabras, los servicios dirigidos por el poder judicial tienden a centrarse principalmente en los servicios prestados por las instituciones judiciales más que en otros servicios (como proporcionar información jurídica, asesoramiento para ayudar a los ciudadanos a elegir el mejor camino, ayuda en las negociaciones con los tenedores de deudas y los propietarios, etc.) cuando estos sean más apropiados.

Esto puede resultar en un uso subóptimo de recursos limitados, lo que posiblemente cause duplicación, desequilibrios y brechas en los servicios, como se analiza en los capítulos 4, 5 y 6. Por ejemplo, los servicios de violencia doméstica y violencia contra las mujeres actualmente son brindados por el poder judicial, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) (véase el capítulo 3). Sin embargo, existe una coordinación limitada, lo que da lugar a cierta duplicación, superposición y lagunas en los servicios necesarios en aquellas regiones donde estos servicios son necesarios, pero no se prestan. Además, como se analiza en el apartado 6.4, parece haber una falta significativa de familiaridad por parte de quienes trabajan en el sector de la justicia con numerosos servicios y agencias que tienden a operar en las mismas regiones o las mismas áreas del derecho o buscan abordar las mismas cuestiones. Por ejemplo, debido a la financiación limitada, los módulos de justicia integrados del poder judicial sobre violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (como parte del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, SNEJ) existen solo en 8 de los 35 distritos judiciales (véase el capítulo 2); por lo tanto, es posible que los trabajadores del sistema judicial en muchos distritos judiciales sepan poco sobre ellos. De manera similar, los servicios de justicia itinerantes son relativamente poco frecuentes en algunas zonas, lo que hace que puedan pasar desapercibidos para los residentes.

Recuadro 6.3. Los planes regionales como posible herramienta de coordinación para la justicia regional en el Perú

Un aspecto importante del liderazgo del ejecutivo quedó al descubierto durante el trabajo sobre el terreno de la OCDE en San Martín. El gobierno regional de San Martín proporcionó un ejemplo interesante de una agencia estatal que busca comprender, planear y coordinar todos los servicios (incluidos los servicios jurídicos) para satisfacer las necesidades de la gente de su región. Los diversos organismos y servicios de justicia (incluida la Corte Superior, la Policía, el Ministerio Público [Fiscalía], la Defensa Pública, los Centros Emergencia Mujer [CEM]) operan actualmente a través de sus cadenas de mando institucionales y sus intervenciones en la región no parecen estar coordinadas formalmente. Se proporcionó un ejemplo de tres agencias de justicia distintas que iban a las escuelas por separado y no de manera coordinada para brindar información y educación jurídica. Si bien varias de estas agencias de servicios recopilan datos sobre la prestación de servicios e informan a través de sus

cadena institucionales separadas, el gobierno regional no tuvo acceso a los datos para fines de planeamiento y coordinación.

El gobierno regional es responsable de su región y de sus habitantes en lo relacionado con un amplio abanico de servicios humanos. Al igual que otros gobiernos regionales, están interesados en la prestación y coordinación de todo el abanico de estos servicios para obtener un rendimiento de la prestación coordinada. Como se ha demostrado ampliamente (véase el Marco de la OCDE y los Principios de buenas prácticas para una justicia centrada en las personas), las personas que necesitan servicios jurídicos a menudo también necesitarán otros servicios, por ejemplo, de salud, vivienda, educación y otros servicios gubernamentales.

En este contexto, el gobierno regional de San Martín está buscando diseñar y ejecutar su próximo plan de desarrollo regional integrado (como lo exigen las leyes de planeamiento nacional). Su objetivo es coordinar todos los servicios, incluidos los servicios jurídicos, de la forma más óptima posible con los recursos disponibles. Actualmente, esta coordinación no abarcaría la función de toma de decisiones judiciales, pero ampliar la cobertura de la coordinación para incluir los servicios prestados por el poder judicial en la región tiene el potencial de mejorar significativamente la coherencia de los servicios jurídicos, sociales y de justicia en la región a fin de ofrecer el mayor beneficio a sus residentes, especialmente los más vulnerables, para optimizar la prestación integrada de planeamiento y servicios regionales.

Fuente: Segunda misión de investigación de la OCDE a Lima y San Martín, octubre de 2023.

La mejora del papel del poder ejecutivo y el empoderamiento de este para liderar el diseño, la ejecución y la coordinación de políticas y servicios jurídicos y de justicia se encuentra en línea con el enfoque de la OCDE de una justicia centrada en las personas. Como se mencionó en los capítulos 3 y 4, el marco de justicia centrada en las personas de la OCDE presta especial atención a las consideraciones de gobernanza al implementar un sistema de justicia centrado en las personas. Es crucial garantizar un enfoque coherente para promover enfoques de justicia centrados en las personas que requieren un liderazgo institucional claro, responsabilidades y enfoques consistentes, en particular del poder ejecutivo. Requiere enfoques que incluyan a todo el Gobierno, toda la sociedad y todo el sistema de justicia, entre las que se incluyen organizaciones no gubernamentales (ONG) que desempeñan un papel importante en el sector de la justicia. La tecnología, los procesos, la recopilación y utilización de datos, la terminología, el lenguaje simplificado, los mecanismos para la transferencia fluida de información y, lo que es más importante, las iniciativas y reformas de inversión coherentes de acuerdo con un conjunto claro y coherente de prioridades centradas en las personas son características de un sistema centrado en las personas que proporciona acceso a la justicia. Los ministerios de justicia del poder ejecutivo generalmente tienden a brindar liderazgo en relación con tales esfuerzos e inversiones de reforma comunes. Esto implica asignar suficientes recursos y capacidades para desarrollar sistemas y procesos consistentes.

El Perú podría beneficiarse de reflexionar sobre la asignación óptima de responsabilidades y recursos a fin de empoderar al MINJUSDH para que desempeñe un papel de liderazgo en el planeamiento, la coordinación y la ejecución de políticas y servicios de justicia justos y equitativos centrados en las personas para todo el mundo en cada región del país. El liderazgo y la coordinación a nivel de todo el sistema por parte del ejecutivo, en particular los ministerios de justicia, en el diseño y ejecución de políticas y servicios de justicia son comunes en todos los países miembros de la OCDE.

6.3.2. La necesidad de un liderazgo ejecutivo para coordinar el planeamiento de los servicios de justicia

Ningún país tiene los recursos para invertir en servicios de justicia a un nivel que garantice la capacidad de satisfacer todas las necesidades de todas las personas en todas partes y en todo momento. Por lo tanto, la optimización del impacto de los recursos disponibles se basa en un planeamiento y una prestación

coordinados de servicios centrados en satisfacer la mayor cantidad de necesidades posible y de acuerdo con prioridades claras y coherentes establecidas por las autoridades gubernamentales electas.

Como se menciona a lo largo de este informe, un liderazgo eficaz en todo el sistema en lo relacionado con el planeamiento de los servicios de justicia podría abordar la actual falta de coordinación en el diseño y la prestación de servicios (OECD, 2021^[11]). Este es el caso de la violencia doméstica y la violencia contra las mujeres en el Perú. Esta necesidad jurídica de alta prioridad ha dado lugar a programas de servicios distintos y polifacéticos creados y ejecutados por separado por el poder judicial, el MIMP y el MINJUSDH.

Finalmente, para salvaguardar la independencia judicial, es crucial que el poder judicial siga siendo distinto e independiente del poder ejecutivo, como es habitual en los países miembros de la OCDE. El principio de independencia judicial dicta que el poder judicial no debe supervisar la coordinación o el planeamiento de los servicios de justicia prestados por agencias, tanto dentro como fuera de su propio poder, incluidos el MINJUSDH y el MIMP. Este principio también implica que el poder judicial no debe depender ni tener ninguna obligación con agencias ejecutivas, ni con ONG, para sus operaciones diarias esenciales o para diseñar y prestar servicios fuera de su alcance convencional. En consecuencia, existe una oportunidad para que el Perú reevalúe algunas de las iniciativas del poder judicial. Cabe destacar que esto incluye examinar la promoción de un marco regulatorio que establezca la participación obligatoria de las instituciones estatales vinculadas a la ejecución de la justicia itinerante, acompañando los procesos de promoción del proyecto de ley que ha sido impulsado en el Congreso de la República bajo el liderazgo de la Comisión de Acceso a la Justicia (Poder Judicial del Perú, 2022^[6]).

6.4. Barreras de acceso a los servicios de justicia formales e informales

En los países miembros de la OCDE, las personas se enfrentan a una amplia variedad de barreras cuando buscan acceder a los servicios de justicia (OECD, 2021^[11]). Entre estas barreras se incluyen las siguientes:

- **Barreras financieras:** El costo de la representación y los servicios jurídicos puede ser un obstáculo importante para muchas personas. Los gastos jurídicos, las costas judiciales y otros gastos pueden dificultar el acceso a la justicia a las personas con recursos económicos limitados. Por ejemplo, una familia con un bajo nivel de ingresos puede tener dificultades para costear una representación jurídica en un caso de custodia de un hijo o hija, lo que la coloca en desventaja en comparación con las personas más ricas.
- **Complejidad del sistema:** Los procesos jurídicos pueden ser complejos y difíciles de abordar sin asistencia profesional. Los procedimientos judiciales prolongados, el papeleo complicado y el lenguaje técnico pueden disuadir a las personas de buscar soluciones jurídicas. Esto puede ser especialmente problemático para quienes no cuentan con representación jurídica, ya que pueden tener dificultades para comprender y cumplir con los requisitos del sistema jurídico.
- **Falta de habilidades lingüísticas y barreras culturales:** Las barreras del idioma pueden impedir que las personas comprendan y aborden el sistema jurídico. El acceso limitado a intérpretes o documentos jurídicos en diferentes idiomas puede impedir aún más el acceso a la justicia. Las diferencias culturales también pueden suponer desafíos, ya que los procesos jurídicos pueden no estar alineados con las prácticas y normas culturales de las personas. Esto puede provocar malentendidos y dificultades para presentar su caso de forma eficaz.
- **Aislamiento:** la distancia geográfica y las opciones de transporte limitadas pueden impedir que las personas accedan a los servicios jurídicos y a los tribunales. Esto es especialmente problemático para quienes viven en áreas remotas o comunidades desatendidas. Por ejemplo, es posible que las personas de las zonas rurales tengan que viajar largas distancias para llegar a un tribunal o a un centro de asistencia legal, lo que hace que ejercer sus derechos jurídicos resulte oneroso y costoso.

- **Discriminación:** Los prejuicios y parcialidades dentro del sistema jurídico pueden crear barreras al acceso a la justicia, particularmente en el caso de las comunidades marginadas. La discriminación basada en el género, la orientación sexual, la condición indígena o socioeconómica u otros factores puede influir en la forma en que los profesionales jurídicos tratan a las personas y afectar la imparcialidad de los resultados. Esto puede resultar en un acceso desigual a la justicia y reforzar las desigualdades existentes.

En el Perú, las barreras al acceso a los servicios de justicia están relacionados, principalmente, con la infraestructura, el contexto etnolingüístico y la condición socioeconómica. Estas barreras suelen acentuarse en el caso de las personas desfavorecidas y que viven en zonas rurales. Dos de las barreras más evidentes del Perú al acceso a la justicia son las desventajas estructurales y las barreras geográficas (como se muestra en las secciones siguientes). De hecho, a pesar de los recientes esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia en el Perú, el 76 % de los peruanos considera que el Estado hace poco o nada para garantizar el derecho de acceso a los servicios de justicia (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[7]). Como se vio en el capítulo 2, los bajos niveles de confianza en el Estado, las resoluciones judiciales, las vías de la justicia y los servicios que las personas y las ONG están dispuestas o no a buscar reflejan y contribuyen a las actitudes predominantes hacia estas entidades.

6.4.1. Desventajas estructurales, geográficas y socioeconómicas

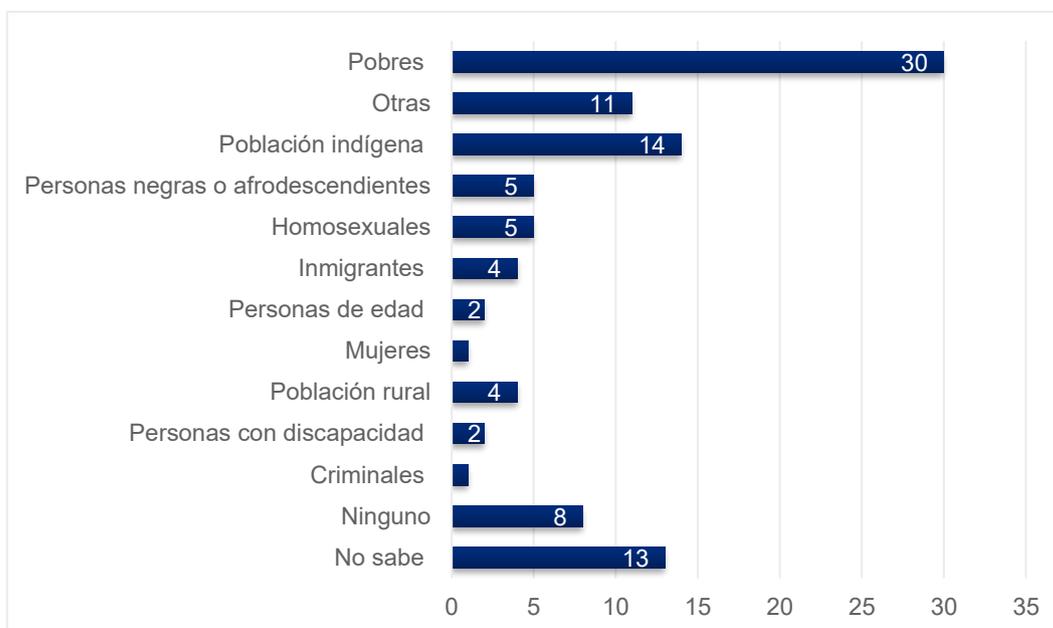
Cuestiones estructurales que afectan al acceso a la justicia en el Perú

Como se vio en el capítulo 2, muchos peruanos creen que las condiciones socioeconómicas afectan a su capacidad para acceder y utilizar el sistema de justicia. De hecho, el 23 % de los peruanos encuestados afirmaron que se sentían parte de un grupo sujeto a discriminación, como personas pobres (23 %), pueblos indígenas (9 %), personas afrodescendientes (7 %), minorías sexuales (6 %) o personas inmigrantes (4 %) (Latinobarómetro, 2021^[8]) (Figura 6.1).

En consecuencia, uno de los principales desafíos a los que se parecen enfrentar el Gobierno y el poder judicial al prestar servicios para todos a nivel nacional y reducir la inequidad en el acceso a la justicia es superar las barreras para prestar servicios judiciales de manera equitativa a todos los grupos vulnerables, especialmente las personas pobres en todas las regiones del país, especialmente en las regiones rurales y remotas. Durante las entrevistas dirigidas por la OCDE, muchos entrevistados mencionaron la falta de servicios en áreas remotas, especialmente en regiones con comunidades indígenas y nativas. Entre ellos se incluyen las prácticas discriminatorias contra personas transgénero y personas con discapacidad, el no reconocimiento -de la justicia indígena por parte de algunos actores de la justicia, la falta de servicios en lenguas indígenas y la falta de políticas y esfuerzos regionales y nacionales para afrontar estos desafíos y barreras.

Figura 6.1. La discriminación en el Perú parece estar principalmente relacionada con la segregación socioeconómica

Porcentaje de percepciones ciudadanas sobre los grupos más discriminados en el Perú, 2020



Nota: La figura presenta los grupos que los ciudadanos del Perú consideran más discriminados. Las personas encuestadas respondieron a la siguiente pregunta:

Por lo que usted sabe o ha oído, ¿quiénes cree que son las personas o grupos de personas más discriminados en el país, o cree que no hay grupos o personas discriminadas en el país (ninguno)? En el gráfico ninguno se refiere a las personas encuestadas que estimaron que no existen grupos discriminados en el país.

Fuente: (Latinobarómetro, 2021).

Acceso a la justicia y barreras geográficas en el Perú

Aunque el Perú es uno de los 20 países más grandes del mundo en superficie, tiene una baja densidad de población, con aproximadamente 33 millones de habitantes y más de 55 comunidades indígenas que representan el 26 % de la población (capítulo 2). El Perú es considerado uno de los países con mayor diversidad étnica y lingüística. El Censo de Población y Vivienda de 2017 identificó la existencia de 55 pueblos indígenas, de los cuales 51 son amazónicos y 4 son andinos, además de la población afroperuana. Según la autopercepción étnica de la población a partir de 12 años por sus costumbres y ancestros, el 25,7 % se considera de origen indígena, principalmente quechua (22,3 %), aimara (2,4 %) y de grupos de etnia amazónica (1,0 %), mientras que un 3,6 % se percibe como afrodescendiente y el 5,9 % de origen blanco. Mientras tanto, el 60,2 % se identifica como *mestizo* (INEI, 2022^[9]).

Si bien el acceso físico a la justicia en el Perú ha mejorado considerablemente con la creación y asignación de proveedores de servicios, como se describe en el apartado 6.5 (Recuadro 6.4), el acceso sigue siendo desigual en todo el país, principalmente debido a las características y barreras geográficas naturales del Perú, junto con el establecimiento lento y desigual en términos regionales de la infraestructura estatal poscolonial que se ha mencionado anteriormente. De hecho, hasta la fecha, más allá de los tribunales, los mecanismos alternativos de solución de controversias como la conciliación extrajudicial se concentran principalmente en las ciudades, ya que más del 50 % de los centros de libre conciliación están ubicados en los Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) y los mega ALEGRA (véase el capítulo 3), que en muchas regiones se encuentran en las ciudades. Asimismo, los servicios de arbitraje solo realizan

audiencias virtuales, limitando el servicio a personas con conectividad a Internet, que en las áreas rurales en 2021 suponían el 17,6 % de la población, frente al 57,2 % en las áreas urbanas (INEI, 2022^[10]).

El alcance geográfico de estos servicios podría mejorarse en muchas zonas rurales del Perú, como las regiones andinas y otras regiones indígenas. Esto aumentaría el acceso a los servicios de justicia para los residentes de estas áreas, que tienden a ser pueblos y etnias indígenas con marcadas diferencias culturales y lingüísticas.

En el caso de los Servicios de Defensa Pública, si bien sus 390 oficinas y 2.057 defensores públicos (véase el capítulo 3) abarcan un área geográfica más amplia, estos son insuficientes considerando la cantidad de casos que recibe la Defensa Pública (Defensoría del Pueblo, 2020). La Defensa Pública ha hecho algunos esfuerzos para llegar a las zonas rurales. Las Direcciones Distritales de Defensa Pública prestan servicios itinerantes de defensa jurídica y conciliación en coordinación con el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS), que presta servicios en zonas rurales a través de mecanismos itinerantes y fijos. En el primer trimestre de 2021 prestó 6.886 servicios itinerantes (MINJUSDH, 2021^[11]). Sin embargo, las entrevistas con personas de San Martín durante una misión de investigación a la región en octubre de 2023 revelaron que hay poco conocimiento del servicio en las zonas rurales y urbanas.

Además, la falta de confianza en diversas instituciones estatales analizada en el capítulo 2 también se ve exacerbada por el hecho de que el poder del Estado no se ejerce plenamente en todas las áreas del país. Las comisarías son, probablemente, las instituciones estatales más distribuidas, pero incluso estas podrían estar más presentes en todo el país, particularmente en zonas rurales y remotas. Otras instituciones estatales, como los tribunales, están aún menos distribuidas y una mayor presencia podría mejorar considerablemente el acceso de la población a la justicia en esas regiones.

Por lo tanto, las barreras al acceso a la justicia siguen siendo un desafío importante para prestar acceso a la justicia en zonas rurales y remotas, lo que hace que sea considerablemente difícil para los residentes obtener acceso a servicios de justicia de calidad. Lo más importante es que las entidades de justicia se enfrentan a una escasez de mecanismos para acercarse a esta población e identificar y responder claramente a sus necesidades. Por lo tanto, el Estado se enfrenta a desafíos sistémicos al brindar protección judicial a millones de posibles peruanos que se quedan atrás y fuera del espectro estatal.

En respuesta, las poblaciones rurales han desarrollado soluciones de justicia local adaptadas a sus necesidades y especificidades culturales. Este es el caso de las rondas campesinas y otros mecanismos de justicia comunitaria que hoy conviven con la justicia formal. Todos estos mecanismos están más cerca de la población rural e indígena que las instituciones formales dedicadas a la administración de justicia y no representan costos mayores para los ciudadanos más pobres (Ardito-Vega, 2012^[12]). Sin embargo, el Estado peruano aún tiene que diseñar un marco administrativo para la implementación de estos mecanismos y especialmente para su coordinación con los servicios e instituciones formales de justicia, como se destaca en el capítulo 2.

Acceso a la justicia y alfabetización en materia jurídica en el Perú

Cuando las personas desconocen sus derechos jurídicos, suele resultarles difícil definir sus necesidades jurídicas específicas. Esta es una barrera inicial que limita su capacidad para identificar las circunstancias bajo las cuales pueden acudir a un tercero o servicio para resolver sus problemas. La barrera más importante para satisfacer las necesidades jurídicas de las personas suele ocurrir en la fase inicial. La falta de alfabetización en materia jurídica implica que las personas que necesitan asistencia jurídica tengan dificultades para definir sus necesidades e identificar los servicios requeridos. Esto afecta especialmente a las poblaciones marginadas y vulnerables y a quienes se sienten desiguales ante la ley (La Rota, M.E. et al., 2014^[13]).

Por lo tanto, se deben dedicar esfuerzos específicos para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, subrepresentados y marginados de la sociedad, evitando al mismo tiempo influencias indebidas y captura de políticas. Se debe prestar especial atención a los servicios de justicia culturalmente apropiados que podrían empoderar de forma significativa a las comunidades indígenas y promover el acceso a la justicia. Este enfoque en el diseño de servicios implica comprender y respetar grupos culturalmente diversos para dar cabida a las diferencias culturales en valores, actitudes y tradiciones relacionados con la justicia (OECD, 2020^[5]).

En consecuencia, que las personas conozcan sus derechos jurídicos, instituciones y vías para resolver problemas jurídicos y hacer cumplir sus derechos es esencial para un sistema de justicia eficaz. Si las personas los conocen, pueden hacer uso del sistema judicial con facilidad para abordar cuestiones jurídicas. Además de proporcionar una serie de servicios apropiados, un sistema de justicia centrado en las personas tendrá mecanismos para ayudar a las personas a saber cómo abordar sus problemas y a quién pueden acudir en busca de asistencia y resolución o para que se les informe fácilmente cuando se enfrentan a problemas. Además de la educación general y los conocimientos transmitidos a través de los sistemas educativos, la información comunitaria y las campañas educativas, un sistema de justicia centrado en las personas incluye sistemas de clasificación, entre los que se incluyen la identificación y derivación de problemas, para ayudar a las personas a hacer uso de los servicios disponibles y más apropiados (OECD, 2021^[11]).

6.4.2. Experiencias relacionadas con el sistema de justicia y áreas prioritarias para las necesidades jurídicas de grupos específicos

Parte de la tarea de identificar las necesidades jurídicas es localizarlas geográfica y demográficamente mediante un ejercicio de mapeo. Mapear adecuadamente las necesidades jurídicas y de justicia de una comunidad particular requiere considerar que los grupos de personas con características singulares, como la edad, el origen étnico, el género y el lugar de residencia, entre otras, experimentan necesidades y barreras jurídicas y de justicia específicas (OECD, 2021^[11]). Algunos grupos con necesidades específicas, sin ser exhaustivos, son las personas con discapacidad, niños y ancianos, personas que se encuentran en situación de desventaja económica, la comunidad LGBTQI, grupos indígenas, víctimas de violencia doméstica y detenidos y reclusos. Este estudio considera cuatro grupos vulnerables en el Perú: mujeres, mujeres víctimas de violencia, comunidades indígenas (nativas y campesinas) y la comunidad LGBTQI (capítulo 2). El apartado siguiente amplía sus necesidades jurídicas específicas.

Experiencias relacionadas con el sistema de justicia de las mujeres

El acceso a la justicia se reconoce cada vez más como una dimensión fundamental para abordar la desigualdad de género. La falta de acceso a la justicia puede afectar negativamente la situación social, emocional y financiera de las mujeres y sus familias. Además, las mujeres son más propensas a enfrentarse a múltiples y complejos obstáculos para acceder a la justicia, entre los que, a menudo, se incluyen los siguientes: (OECD, 2020^[5]):

- **Barreras relacionadas con costos**, entre las que se incluyen el costo directo de servicios, las multas, el transporte y el cuidado de menores.
- **Barreras relacionadas con la estructura**, entre las que se incluyen el lenguaje jurídico y la falta de comprensión del sistema de justicia.
- **Barreras sociales**, entre las que se incluyen los estereotipos judiciales, los prejuicios y la discriminación.
- **Barreras específicas que enfrentan grupos en riesgo**, entre las que se incluyen las personas con discapacidades, las mujeres jóvenes, los migrantes, las minorías étnicas y las minorías lingüísticas.

La principal barrera a la que se enfrentan las mujeres peruanas al intentar acceder a los servicios de justicia es la falta de conocimiento de sus derechos y de los servicios disponibles. Esta barrera parece resultar aún más desalentadora para las mujeres indígenas y rurales. De hecho, según un estudio de 2017 donde la Defensoría del Pueblo entrevistó a 117 mujeres, víctimas de violencia y usuarias del sistema judicial (usuarias del sistema de justicia de las regiones de Arequipa, Ayacucho, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Puno y San Martín; la mayoría de 19 a 51 años [88,1 %]), el 75 % de ellas afirmó desconocer la ley (Defensoría del Pueblo, 2017^[14]).

Además, las barreras geográficas son más acentuadas para las mujeres en el Perú, tanto porque muchas veces no cuentan con recursos propios como por sus responsabilidades domésticas (Ardito-Vega, 2012^[12]).

Además, las mujeres tienden a enfrentarse a retos procesales cuando intentan acceder a los servicios de justicia. Estos retos tienden a relacionarse con una formación o sensibilidad limitada de los operadores de justicia, junto con una claridad limitada sobre la naturaleza exacta y el alcance de sus responsabilidades en la prestación de servicios a estos grupos de clientes. Además, una vez que las mujeres presentan sus recursos, a menudo se ven limitadas en su capacidad para asistir a audiencias o dar seguimiento a sus casos debido a limitaciones de tiempo (la mayoría de ellas son madres solteras cabeza de familia que tienen que combinar el trabajo con sus responsabilidades domésticas).

La información sobre la naturaleza exacta de las necesidades jurídicas de las mujeres en el Perú y lo que deben hacer para satisfacerlas sigue siendo escasa. Dicho esto, en un estudio de la Defensoría del Pueblo de 2018 sobre el proceso de alimentos, más del 95 % de las personas solicitantes eran mujeres, y solo en el 22,4 % de los casos las partes acordaron seguir un proceso de conciliación (Defensoría del Pueblo, 2018^[15]). Un estudio de 2021 sobre ALEGRA informó de que el 66 % de sus usuarios consultaron sobre casos de pensión alimenticia y manutención infantil, seguido del 11 %, que consultaron casos sobre violencia familiar. Esta misma tendencia ilustra la adopción de servicios de conciliación en ALEGRA. De 2019 a 2021, el 72 % de sus usuarios acudieron a este servicio para solucionar problemas relacionados con la pensión alimenticia y la manutención infantil, seguido del 5 % de los usuarios que buscaron servicios de conciliación para solucionar problemas relacionados con la violencia familiar. La violencia contra las mujeres es uno de los tres principales problemas con dimensión jurídica a los que se enfrentan las mujeres en el Perú.

Los usuarios de proveedores de servicios integrados, como los ALEGRA (capítulo 2 y apartado 6.4 a continuación), tienden a ser mujeres. En efecto, de 2019 a 2021, el 91 % de los usuarios que recibieron asistencia jurídica en ALEGRA fueron mujeres (Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021^[16]). Dicho esto, el conocimiento de la existencia y funciones de los ALEGRA parece ser limitado, según informaron las partes interesadas locales a la misión de la OCDE.

Mujeres víctimas de violencia

Es posible que las personas que sufren violencia familiar no sepan qué constituye jurídicamente la violencia familiar o qué protecciones jurídicas están disponibles para ellas. Las actitudes sociales que culpan a la víctima de maltrato y la amenaza de represalias violentas crean barreras adicionales que inhiben a las personas a buscar ayuda. Una vez que deciden actuar, las víctimas de violencia doméstica tienen necesidades jurídicas y de justicia inmediatas derivadas de su necesidad de buscar protección física por parte de la Policía y actuar como testigos y víctimas en un posible juicio penal contra su agresor. Dejar una relación violenta también genera necesidades jurídicas y de justicia que involucran separación o divorcio, así como asuntos relacionados con la custodia de los hijos. También puede entrañar graves problemas económicos y de vivienda, que conducen a la pobreza y la falta de hogar si la víctima se ve obligada a abandonar el hogar familiar donde el maltratador es el principal proveedor de ingresos y a necesidades de salud física y mental tras agresiones violentas.

Las víctimas de violencia familiar a menudo también necesitan interactuar con áreas de servicios de justicia distintas a la justicia penal, entre las que se incluyen las solicitudes de asistencia a las víctimas de delitos y protección infantil. Además, interactuar con el sistema de justicia puede aumentar el trauma para las víctimas, como cuando un perpetrador persigue o prolonga los procesos judiciales como medio para mantener el control sobre su expareja (OECD, 2021^[11]). En consecuencia, las respuestas políticas para abordar la violencia contra las mujeres deben considerar las necesidades jurídicas únicas e interseccionales a las que se enfrentan las sobrevivientes, que a menudo están entrelazadas con emociones complejas sobre su maltrato y sus maltratadores. Las sobrevivientes a menudo se enfrentan a importantes dificultades para abordar simultáneamente todos los problemas derivados de la violencia a la que se han visto sometidas (OECD, 2020^[5]).

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 2020 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 54,8 % de las mujeres fueron víctimas de violencia perpetrada por sus maridos o parejas. Este porcentaje fue mayor para las víctimas de las zonas urbanas (55,3 %) que para las de las zonas rurales (52,3 %). Entre las formas de violencia destaca la violencia psicológica y verbal (50,1 %), seguida de la violencia física (27,1 %) y la violencia sexual (6,0 %). Asimismo, cabe señalar que la violencia tanto psicológica como verbal y física se declaró en mayor proporción en zonas urbanas que en zonas rurales (50,6 % y 27,5 %, respectivamente) (INEI, 2020^[17]).

Las entrevistas con las partes interesadas resaltaron que las mujeres víctimas de violencia en el Perú a menudo se muestran reacias a denunciar al perpetrador por varias razones: no conocen sus derechos, no confían en las instituciones públicas, temen represalias o deben enfrentarse a barreras relacionadas con los costos. De hecho, según el INEI, la mayoría de ellos piden consejo a sus familias en lugar de acudir a los servicios sociales o de justicia. Solo el 26,2 % de las mujeres víctimas de violencia acuden a los servicios de justicia, mientras que el 42,9 % pide consejo a un familiar o amigo (INEI, 2020^[17]). Solo el 29 % de las mujeres víctimas de violencia presentan una denuncia formal (INEI, 2018^[18]).

El brote de la pandemia de coronavirus (COVID-19) en el Perú provocó aumentos significativos en los niveles de violencia de género y delitos contra las mujeres y niñas, como violaciones y agresiones sexuales. Por ejemplo, desde la introducción de restricciones de movilidad a mediados de marzo de 2020, las desapariciones de mujeres aumentaron drásticamente en el Perú. En 2021, se denunció la desaparición de más de 5.900 mujeres, tres cuartas partes de las cuales eran niñas y adolescentes. El número de casos se duplicó en la selva y en las regiones amazónicas. En 2020, el número de llamadas a la Línea 100 del MIMP registró un incremento del 97 %. Como resultado, el número total de llamadas relacionadas con violencia doméstica contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y violencia sexual rondó la cifra de 236.000 (Plataforma digital única del Estado Peruano, 2020^[19]).

Sin embargo, es probable que estas cifras subestimen la magnitud del problema. Si bien los datos de fuentes como informes policiales, líneas de ayuda, centros de salud y refugios brindan información esencial, es poco probable que reflejen la situación real, ya que muchas víctimas fueron confinadas con el perpetrador. Además, las víctimas de violencia a menudo no denuncian los episodios por miedo a la vergüenza, el estigma o las represalias y porque tienen vínculos emocionales con la persona que les impone violencia física o mental. Puede que este déficit de denuncias haya sido aún mayor durante la pandemia del COVID-19 debido a las restricciones de movilidad y porque el riesgo de contagio puede haber obstaculizado la capacidad de las víctimas de buscar ayuda en persona. Las denuncias por teléfono o Internet también pueden ser limitadas en este contexto, dado que las víctimas tienen menos oportunidades de comunicarse en secreto cuando están confinadas en casa con sus maltratadores (OECD, 2022^[20]).

Las mujeres sobrevivientes de la violencia de género constituyen un grupo de riesgo particularmente vulnerable al interactuar con el sistema de justicia. Se enfrentan a barreras específicas que pueden incluir el estigma, el acoso y la revictimización durante todo el proceso. También tienen necesidades polifacéticas más allá de la esfera jurídica que a menudo no se abordan debido a la fragmentación de los sistemas de

justicia (OECD, 2020^[5]). La Defensoría del Pueblo ha denunciado casos de acoso judicial (por ejemplo, el caso de Natalia Manso) en los que las mujeres han sido revictimizadas por el uso indiscriminado de procedimientos judiciales redundantes y descoordinados (Defensoría del Pueblo, 2021^[21]). La Ley 30364 de 2015 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar) es un paso crucial para mejorar el acceso de las mujeres (víctimas de violencia) a servicios que podrían resolver sus necesidades. En este sentido, las autoridades peruanas han trabajado conjuntamente a través de silos administrativos para fortalecer los servicios para mujeres víctimas o víctimas potenciales de violencia, así como las vías de la justicia para esta población. Sin embargo, las instituciones que forman parte de estas vías aún se enfrentan a desafíos que afectan directamente a la interacción de las mujeres con los servicios y su acceso a ellos.

Parece que la atención que los responsables de la toma de decisiones judiciales prestan a las mujeres en relación con la violencia doméstica y el trato con las mujeres en términos más generales parece limitada. Las entrevistas revelaron que hay margen para fortalecer la capacidad del sistema de justicia para adoptar una perspectiva de género adecuada de la situación de la víctima que considere su punto de vista. Además, la evidencia anecdótica de las misiones de la OCDE sugiere que muchos jueces no están suficientemente capacitados para tratar asuntos relacionados con la violencia doméstica y la violencia contra las mujeres y es posible que no consideren el historial de violencia en las relaciones.

Además, las entrevistas revelaron preocupaciones sobre la limitada formación en cuestiones de género de los agentes policiales, que a menudo no demuestran la capacidad adecuada para gestionar casos de violencia contra las mujeres. Por tanto, según un estudio de 2017 donde la Defensoría del Pueblo entrevistó a 117 mujeres víctimas de violencia doméstica y usuarias del sistema judicial, el 62 % afirmó no confiar en el comportamiento de la Policía Nacional (Defensoría del Pueblo, 2017^[14]).

En los últimos años, el Perú ha realizado esfuerzos considerables para crear un marco legal más sólido (Ley 30364 de 2015), programas y disposiciones institucionales para mejorar la capacidad de satisfacer las necesidades de las mujeres víctimas de violencia en el país. Este es el caso del Programa AURORA del MIMP. Dentro de este programa, existen servicios especializados para mujeres y otras personas integrantes de la familia víctimas de violencia, como el CEM, la Línea 100, el Chat 100, el Servicio de atención urgente (SAU) y la Estrategia Rural (capítulo 3). El SNEJ fue creado en 2018 como el mecanismo de coordinación institucional en materia de violencia contra las mujeres (capítulo 3). El MINJUSDH también ha creado una línea directa y ofrece defensa jurídica a mujeres víctimas de violencia.

La implementación de la interseccionalidad en casos de violencia contra las mujeres incluye la creación de los Lineamientos para Incorporar el Enfoque Intercultural en la Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Sexual contra Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres Indígenas u Originarias (aprobación por Decreto Supremo 009-2019-MC), que promueven el acceso a servicios de justicia que respeten la diversidad cultural y lingüística. Además, el Protocolo de Atención del Centro Emergencia Mujer incluye disposiciones para el tratamiento diferenciado de poblaciones vulnerables, incluidas las comunidades indígenas y la población afroperuana, así como el Protocolo de Actuación Conjunta entre el CEM y las comisarías, que sigue un enfoque intercultural. Sin embargo, el CEM y otros servicios de justicia deben mejorar la implementación de la interseccionalidad en casos de embarazo de menores producto de violencia sexual, violencia contra mujeres indígenas y originarias y mujeres con discapacidad.

Algunas instituciones peruanas han dado los primeros pasos para mejorar los servicios prestados en las comisarías. Por ejemplo, la Policía Nacional de Perú ha creado comisarías especializadas en delitos contra las mujeres. Funcionarios públicos que trabajan en comisarías están siendo capacitados en temas de género (principalmente a través de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, según las respuestas al cuestionario de la OCDE). Se han establecido CEM (capítulo 3) en el 7 % de las comisarías (184 de 1.318) a nivel nacional para apoyar a las víctimas cuando denuncian un caso de violencia con orientación y asesoramiento jurídico, defensa judicial, asesoramiento psicológico y asistencia social.

Sin embargo, como vía de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, los servicios prestados por las comisarías de policía aún podrían mejorarse, principalmente mediante la implementación de acciones para mejorar la confianza de las personas. También se pueden fortalecer los refugios públicos y temporales para mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas. Tanto el poder judicial como el CEM supervisan la identificación del nivel de riesgo cuando una mujer víctima de violencia presenta una denuncia. Una vez identificado el riesgo, deciden si envían a las víctimas o víctimas potenciales y a sus hijos e hijas a refugios. Sin embargo, parece que no hay suficientes refugios públicos y, dado que el apoyo para el mantenimiento de estos refugios depende de los gobiernos subnacionales, no todos los municipios consideran que estos refugios sean una prioridad.

Siguiendo las tendencias de los países miembros de la OCDE y de otros países del mundo, las mujeres víctimas de violencia en el Perú experimentan un gran número de problemas jurídicos y algunos de ellos no están directamente relacionados con la violencia. Por lo tanto, todavía no existe información exacta sobre la naturaleza concreta de las necesidades jurídicas de las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, el Programa AURORA ha determinado sus principales necesidades. Entre ellas, se incluyen las siguientes:

- **Protección:** Medidas de protección adecuadas en el contexto en el que se encuentra la víctima, entre las que se incluyen viviendas seguras y derivación a redes de apoyo.
- **Justicia contra los maltratadores:** La necesidad de acceso a la justicia para garantizar justicia en relación con sus maltratadores y para que se apliquen las sanciones apropiadas.
- **Procesos simplificados:** Recibir justicia a través del sistema de justicia formal puede implicar trámites y documentación excesivos, lo que puede llevar demasiado tiempo a la mayoría de las víctimas. Es necesario “cortocircuitar” estos procesos.
- **Información:** Las víctimas necesitan información sobre los servicios jurídicos para ayudarlas a abordarlos de manera efectiva.
- **Apoyo en la recuperación:** Las víctimas necesitan apoyo psicológico, médico y de otro tipo, tanto inmediato como continuo, para ayudarlas durante el proceso y recuperarse.
- **Asistencia:** El proceso judicial es complejo y los informantes sugirieron que es demasiado difícil abordarlo sin ayuda, especialmente si se trata con actitudes poco comprensivas por parte de la Policía y otros funcionarios.

Experiencias relacionadas con el sistema de justicia de los pueblos indígenas

Las entrevistas con las partes interesadas revelaron que los pueblos indígenas tienden a experimentar múltiples formas de desventaja. A menudo se afirma que las altas tasas de interacción con la justicia penal que experimentan los pueblos indígenas están relacionadas con factores tales como ciclos vitales de pobreza y traumas intergeneracionales que se acumulan con el tiempo. Por lo tanto, los pueblos indígenas se enfrentan a necesidades específicas dada su situación socioeconómica. También pueden enfrentarse a otras barreras, entre las que se incluyen los costos financieros, la falta de familiaridad con el idioma judicial y el hecho de vivir en regiones remotas. La dependencia de los mecanismos de solución de controversias de justicia comunitaria e informal, en contraposición a las instituciones de justicia oficiales, también puede ser un factor que impida a las comunidades indígenas buscar ciertos tipos de asistencia, protección o beneficios a los que de otro modo tendrían derecho (OECD, 2021^[11]).

Hay 55 grupos indígenas en el Perú (MINJUSDH, 2018^[22]). Las comunidades campesinas y nativas son comunidades indígenas que, según el lugar en el que se encuentren en el territorio nacional, se denominan de una forma u otra. Sin embargo, existen comunidades indígenas que no corresponden a ninguno de estos grupos (campesinos o nativos). La Constitución peruana establece que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas (capítulo 2). El hecho de que utilicen diferentes terminologías para identificarse (distintas de la palabra “indígena”) podría deberse a que la

mayoría de las poblaciones indígenas en el Perú tienden a no identificarse como tales (Ardito-Vega, 2012^[12]).

Según el I Censo de Comunidades Campesinas, el Departamento de Puno concentra el mayor número de comunidades indígenas, seguido de Cusco y Ayacucho. Según el último censo realizado por el INEI en el Perú, el 20,7 % de la población encuestada vive en zonas rurales del país. Asimismo, el I Censo de Comunidades Campesinas revela que los departamentos con mayor número de comunidades campesinas son Madre de Dios, San Martín e Ica. Según el Censo de Población y Vivienda del INEI de 2017, entre las 40 lenguas originarias más habladas por las comunidades nativas en el Perú se encuentran el ashaninka (19,23 %), el awajún (15,5 %), el kukama kukamiria (7,99 %) y el quechua (7,77 %). Según este censo, el idioma más común dentro de las comunidades campesinas es el español, seguido del quechua y el aimara (INEI, 2018^[23]).

Las entrevistas revelaron que las barreras más comunes manifestadas por los pueblos indígenas cuando intentan acceder a un servicio de justicia tienden a estar relacionadas con la distancia y la falta de conectividad. También se enfrentan a barreras relacionadas con la complejidad del sistema, la corrupción y las barreras etnolingüísticas. Además, las poblaciones indígenas también han encontrado barreras a la hora de acceder a los servicios de justicia para defender sus derechos fundamentales. Para abordar algunas de las complejidades y barreras lingüísticas del sistema, las autoridades peruanas han estado implementando acciones y haciendo disposiciones institucionales para mejorar y promover un enfoque intercultural, como aumentar el número de intérpretes.

A pesar de estos esfuerzos, las partes interesadas informaron que, a pesar de las leyes que pretenden proteger los derechos indígenas, en muchas áreas remotas hay escasez de fiscales y defensores públicos y, cuando están presentes, los defensores públicos y, a veces, incluso los agentes policiales no suelen ser capaces de comunicarse utilizando lenguas indígenas locales. El resultado es que las actividades ilegales no se persiguen y los derechos indígenas no se defienden en muchas circunstancias. Además, cuando hay organismos (Policía) potencialmente disponibles, la falta de especialización en temas ambientales o leyes que regulen las tierras indígenas puede exacerbar las barreras de acceso a la justicia para los pueblos indígenas.

Los limitados tribunales y fiscalías especializados en materia ambiental y la falta de defensores públicos que vean casos ambientales limitan el acceso a la justicia de las comunidades indígenas.

La evidencia también sugiere que muchas poblaciones indígenas no confían en la justicia ordinaria ni en las instituciones de justicia. De hecho, según los resultados de un estudio llevado a cabo en el Departamento del Cuzco, el 89 % de la población encuestada (población rural) declaró no confiar en la justicia ordinaria (“la justicia de la ciudad”). De hecho, la mayoría de las personas encuestadas reconoció que la justicia comunitaria es más adecuada para resolver los conflictos de la población rural. Un indicador de esto es la respuesta a la pregunta: “¿Cuál justicia atiende mejor a las mujeres de las comunidades?” Alrededor del 90 % de la población encuestada afirmó que la justicia comunitaria (Brandt, 2017^[24]). Sin embargo, aún no hay información exacta sobre qué hacen los pueblos indígenas (incluidas las comunidades nativas y campesinas) para resolver sus necesidades jurídicas.

A pesar de esto, se han reportado varios casos en los que representantes indígenas, incluyendo comunidades nativas y campesinas, han acudido a la justicia comunitaria (*rondas campesinas* u otros líderes comunitarios indígenas) y a jueces de paz para resolver sus problemas (civiles, familiares y asuntos penales que afectan a personas y familias) (véase el capítulo 3). En este sentido, para los pueblos indígenas de zonas remotas, el acceso a los jueces de paz y a las rondas campesinas suele ser más próximo, oportuno y fiable. Periódicamente, algunos representantes indígenas acuden a la justicia ordinaria en casos en los que consideran que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o están en riesgo de ser vulnerados. Además, hay casos de pueblos indígenas que acuden a la justicia ordinaria cuando no están de acuerdo con la decisión de la justicia indígena.

Los casos más comunes presentados por poblaciones indígenas en Puno (donde el poder judicial recientemente puso a prueba la variable étnica del Sistema Integrado Judicial [SIJ]) y en San Martín (donde la OCDE realizó una misión de investigación en octubre de 2023) están relacionados con pensiones alimenticias, manutención infantil y violencia contra las mujeres. Además, para los pueblos indígenas de zonas remotas, se informó de que un resultado negativo importante de la ausencia del Estado es la falta de protección contra las actividades de mineros ilegales, madereros, narcotraficantes e invasores de tierras indígenas. Se informó de que la falta de una actuación policial y de la Procuraduría General adecuadas para contrarrestar la actividad ilegal y de los Servicios de Defensa Pública para representar a las comunidades indígenas había socavado la confianza de los grupos indígenas en el Estado o la capacidad de los tribunales para hacer cumplir efectivamente sus derechos.

En consecuencia, en términos de las necesidades en relación a los servicios disponibles, existen dos cuestiones de relevancia:

- **Los asuntos civiles, familiares y penales que afectan a personas y familias** y que para personas de determinadas regiones generalmente caen dentro de la jurisdicción del sistema de justicia indígena (incluidos los jueces de paz, las *rondas campesinas* y las autoridades de otras comunidades nativas).
- **Las cuestiones jurídicas comunitarias e individuales** resultantes de la erosión de sus derechos y la pérdida de tierras y recursos debido a las acciones de mineros, madereros e invasores ilegales, que requieren acción por parte de la justicia ordinaria (y del Gobierno).

Las experiencias relacionadas con el sistema de justicia de la comunidad LGBTQI

El Estado peruano comenzó a recopilar información estadística sobre la población LGBTQI en 2017 con su Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTQI. La encuesta estableció que el 62,7 % de la población encuestada (perteneciente a la comunidad LGBTQI) afirmó haber sido víctima de violencia o discriminación, mientras que el 17,7 % afirmó ser víctima de violencia sexual. La encuesta también informó de que, en casos de discriminación, el 33 % de los agresores eran funcionarios públicos y el 22 % era personal administrativo de una empresa prestadora de servicios públicos en el Perú (INEI, 2017^[25]). La encuesta reveló que solo el 4,4 % del total de personas agredidas o discriminadas denunciaron el incidente a las autoridades, y de ellas, el 27,5 % dijeron haber sido tratadas de manera deficiente en el servicio donde denunciaron el incidente y el 24,4 % afirmaron haber sido tratadas de manera muy deficiente (Inter-American Court of Human Rights, 2020^[26]). Además, según la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, el 51 % de la población encuestada informó de que la comunidad LGBTQI se enfrenta a discriminación y falta de garantías para ser tratada de manera digna. Asimismo, el 71 % de la población encuestada percibe que la comunidad LGBTQI es el grupo más discriminado en el Perú (MINJUSDH, 2020^[27]).

El Perú también ha comenzado a tomar medidas para incorporar enfoques diferenciados para la comunidad LGBTQI. Según el poder judicial, se está capacitando a jueces como agentes de cambio en la garantía, por ejemplo, de los derechos de la población LGBTQI. De igual modo, los protocolos adoptados en el marco de violencia familiar han incluido a la población LGBTQI, informó el MIMP a la misión de la OCDE. La Policía Nacional también ha adoptado recientemente lineamientos sobre derechos humanos, incluidos los derechos LGBTQI. Además, de acuerdo con las respuestas al cuestionario realizado para este estudio, el Ministerio Público ha implementado recientemente un estudio sobre las Características criminológicas de las muertes dolosas de personas LGTB en el Perú 2012-2021 que evaluó aquellos casos en los que las víctimas eran miembros de la comunidad LGBTQI para identificar las circunstancias o hechos más destacados que rodearon las muertes violentas de este grupo poblacional. Este estudio tuvo como objetivo generar información válida y fiable sobre este tipo de delito, que en su mayoría está motivado por la discriminación.

Sin embargo, aún falta información precisa sobre la naturaleza exacta de las necesidades jurídicas de la comunidad LGBTQI en el Perú. Una de las posibles áreas podría estar relacionada con un trato potencialmente discriminatorio, incluso por parte de funcionarios públicos (Inter-American Court of Human Rights, 2020^[26]). Las entrevistas con las partes interesadas resaltaron que otras áreas de necesidades jurídicas de esta población podrían estar relacionadas con el cambio de sexo, el cambio de nombre y la necesidad de análisis físicos o médicos. En ocasiones, los servicios de violencia doméstica también fueron criticados, incluso por miembros de la comunidad transgénero, por ser demasiado limitados (no inclusivos) en sus enfoques (Inter-American Court of Human Rights, 2023^[28]).

En reconocimiento a estos desafíos, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 incluyó el objetivo de llevar un registro de los casos de discriminación contra la comunidad LGBTQI (MINJUSDH, 2018^[22]). Sin embargo, según el Tercer informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2020, elaborado por el MINJUSDH, esta meta aún no se ha alcanzado.

En general, las entrevistas con las partes interesadas revelaron que para obtener acceso a los servicios de justicia, los peruanos se enfrentan a varias barreras contextuales, entre las que se incluyen los bajos niveles de confianza en las instituciones estatales, los conocimientos limitados sobre los servicios y las vías de justicia, los recursos económicos limitados que permitirían una participación efectiva en el sistema jurídico formal y la corrupción generalizada (percibida) dentro del sistema. En este contexto y ante la complejidad geográfica y del sistema, muchas poblaciones vulnerables en el Perú están optando por servicios de justicia no formal y mecanismos de justicia comunitaria para resolver sus problemas. Para las personas que viven en zonas remotas, el acceso a opciones de jueces de paz y de zonas indígenas, como las rondas campesinas, suele ser más cercano, oportuno y fiable. Sin embargo, cuando estas vías no abordan los problemas en cuestión o no están disponibles, el resultado puede ser no utilizar ningún servicio para resolver los problemas. Esta elección conduce invariablemente a un desenlace peor. Para las mujeres, las mujeres víctimas de violencia doméstica y la comunidad LGBTQI, las barreras también son evidentes, entre las que se incluyen casos de discriminación institucional y falta de confianza. Como en muchos países, los sobrevivientes de violencia en el Perú informaron que se enfrentaron a obstáculos sustanciales para denunciar incidentes y buscar protección.

Por ello, las instituciones de justicia peruanas se enfrentan actualmente al desafío de garantizar el acceso a la justicia para todas las personas, especialmente aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, de manera que se superen todas las formas de discriminación. En este sentido, los proveedores de servicios de justicia peruanos deben trabajar a fin de brindar a los peruanos salvaguardas para garantizar que se sientan iguales ante la ley y que el sistema pueda satisfacer efectivamente sus necesidades jurídicas.

6.5. Prestación de servicios de justicia: Un análisis utilizando un enfoque centrado en las personas

Según la *Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas* y los criterios de la OCDE para el diseño y la prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas, los servicios accesibles son aquellos con un enfoque centrado en las personas, diseñados, prestados, implementados y evaluados considerando la perspectiva y las necesidades de comunidades y grupos específicos en situaciones de vulnerabilidad para superar activamente la variedad de barreras a la asistencia que necesitan las personas. Los servicios focalizados e inclusivos están relacionados con las necesidades de acceso específicas de grupos de una población. Dependiendo del contexto nacional del país, es posible que sea necesario desarrollar estrategias particulares, por ejemplo, para jóvenes y niños, mujeres, personas mayores, grupos indígenas, migrantes y refugiados, personas con discapacidades y otras minorías para abordar las necesidades jurídicas y de justicia que puedan experimentar durante etapas específicas de sus vidas. De hecho, un sistema de justicia centrado en las

personas tendría servicios apropiados para los distintos niveles de capacidad de las personas que experimentan problemas jurídicos. El desafío para los Gobiernos es proporcionar no solo una amplia gama de opciones de servicios, sino también opciones que sean particularmente apropiadas para las necesidades de cada grupo (OECD, 2021^[1]).

El Perú ha hecho esfuerzos para mejorar su sistema de justicia y aumentar el acceso a la justicia para su población. El país ha tomado medidas para mejorar la cantidad y los tipos de servicios de justicia disponibles para sus ciudadanos. Esto incluye ampliar la presencia de los tribunales, diversificar los servicios judiciales, ampliar los mecanismos alternativos de solución de controversias y adoptar mecanismos de justicia comunitaria. También se han establecido tribunales y programas especializados, como el Juez de Paz y mecanismos judiciales para mejorar el enfoque intercultural, a fin de abordar las necesidades únicas de las poblaciones vulnerables (véase el Recuadro 6.7). En el Perú, los servicios de defensa pública y asistencia jurídica también están disponibles para ayudar a las personas que no pueden costear una representación jurídica.

Sin embargo, la accesibilidad de estos servicios y su capacidad para responder a las necesidades particulares de las poblaciones vulnerables puede variar en la práctica. Como se analizó en el apartado 6.3, las barreras estructurales, como la falta de confianza y conocimiento, afectan al acceso a los servicios de justicia en el Perú. También existen otras limitaciones específicas a las que se enfrentan las poblaciones vulnerables al acceder a cada servicio disponible. Puede haber disparidades regionales en la disponibilidad de los servicios de justicia y en las áreas más remotas es más complejo acceder a representación y apoyo jurídicos adecuados. Además, los factores socioeconómicos, las barreras lingüísticas y las diferencias culturales también pueden plantear obstáculos para que las poblaciones vulnerables accedan a los servicios de justicia.

Este apartado evalúa los servicios de justicia disponibles en el Perú para identificar si son accesibles y si superan activamente la variedad de barreras para la asistencia que las personas requieren, particularmente aquellas dirigidas a poblaciones vulnerables (mujeres, entre las que se incluyen las mujeres víctimas de violencia; poblaciones indígenas y la comunidad LGBTQI).

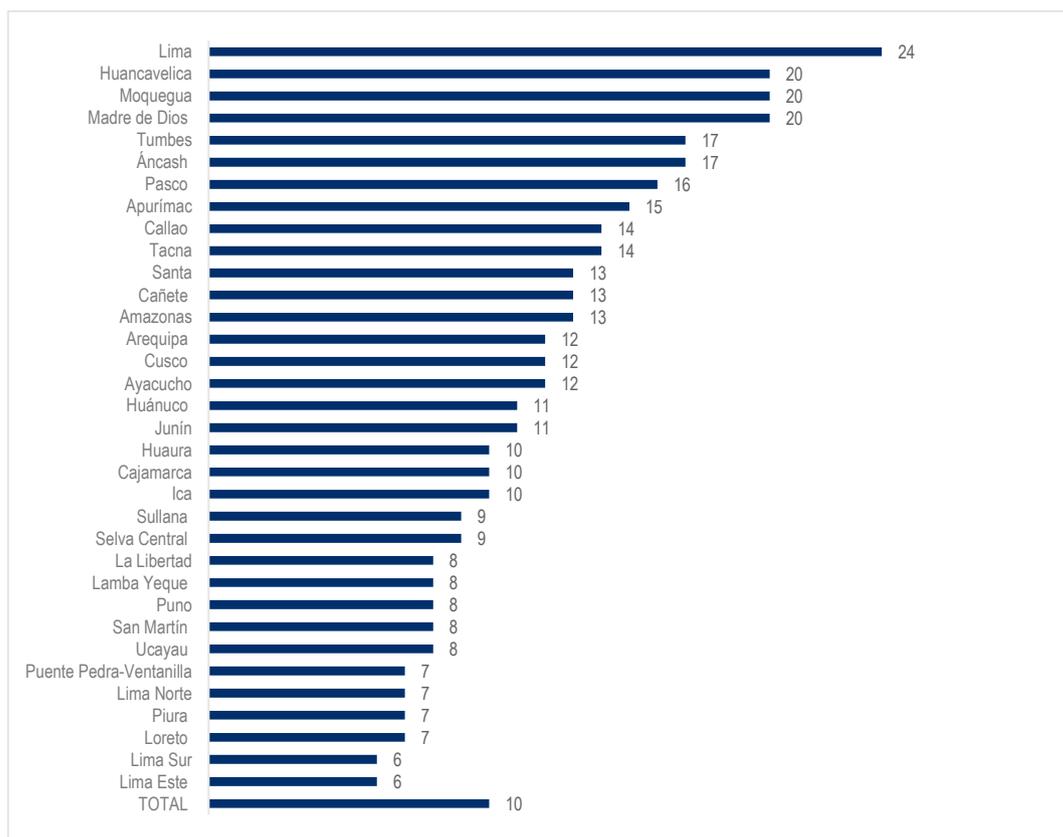
6.5.1. Servicios de justicia formal prestados por el poder judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la jurisdicción constitucional

Acceso

El poder judicial considera el número de habitantes de cada distrito judicial para asignar jueces en cada distrito (entre los que se incluyen los jueces ordinarios, que supervisan los fallos en los casos constitucionales de primera instancia). De este modo, el distrito judicial de Lima tiene el mayor número de jueces, mientras que el distrito judicial de Lima Este tiene el menor número (Figura 6.2). El Perú parece tener solo la mitad del número de jueces per cápita en comparación con los países europeos miembros de la OCDE. De hecho, hay alrededor de 10 jueces por cada 100.000 habitantes en Perú, en comparación con 18 en los países europeos miembros de la OCDE. Sin embargo, el Perú parece tener un número mayor de jueces que otros miembros de la OCDE en la región, entre los que se incluyen Colombia, Chile y México, con 11,5, 7,5 y 4,5 jueces por cada 100.000 habitantes respectivamente (CEJ, 2023^[29]) (INE, 2019^[30]) (IEP, 2023^[31]).

Además, parece haber al menos un juez y un fiscal en todas las provincias del Perú. En el marco de un reciente proceso de descentralización, tanto el poder judicial como el Ministerio Público han asignado jueces y *fiscales* adicionales para los distritos judiciales con mayor población.

Además, otras iniciativas del poder judicial, como modelos integrados y estrategias itinerantes, tienen como objetivo llegar a las poblaciones rurales y remotas con servicios judiciales (Recuadro 6.4).

Figura 6.2. Número de jueces por cada 100.000 habitantes en cada distrito judicial del Perú

Nota: Las cifras de la figura corresponden al número de jueces de cada distrito judicial por cada 100.000 habitantes. El cálculo se realizó calculando el número de jueces de cada distrito judicial por 100.000 dividido por el número de habitantes del distrito judicial correspondiente. Según esto, a nivel nacional, con 33.726.000 habitantes en el Perú (2023), hay 10 jueces por cada 100.000 habitantes.

Fuente: Poder Judicial del Perú, 2022.

Recuadro 6.4. Estrategias implementadas por el poder judicial para mejorar el acceso a la justicia en el Perú

Servicios itinerantes

El Servicio de Justicia Itinerante es una iniciativa creada por el poder judicial a través de la cual jueces (entre los que se incluyen los jueces de paz) y otros operadores de justicia viajan regularmente a zonas remotas del país, en todos los distritos judiciales, entre las que se incluyen las comunidades indígenas, donde la comunicación y los recursos de Internet son limitados y donde existe un alto número de poblaciones vulnerables. Este servicio tiene como objetivo garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas y prestar servicios judiciales en un lenguaje claro y sencillo, considerando el idioma predominante de la zona. Las reclamaciones se recopilan y revisan de antemano para permitir que se tomen decisiones *in situ*.

El poder judicial presta servicios de justicia itinerante a través de las cortes superiores en los 35 distritos judiciales. En este sentido, en 2017, el poder judicial aprobó el Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad con el propósito de regular este servicio (Poder Judicial del Perú, 2022). Según el poder judicial, los casos más comunes presentados ante los jueces en el marco del Servicio de Justicia Itinerante están relacionados con las pensiones

alimenticias, la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la designación de apoyos y salvaguardas para personas con discapacidad y los procesos notariales. El poder judicial informa de que, de 2018 a 2021, esta iniciativa benefició a 110.112 personas, realizó 2.582 audiencias, se presentaron 4.245 demandas y se emitieron 2.009 sentencias (Poder Judicial del Perú, 2022). Hay un bajo nivel de conocimiento sobre los jueces itinerantes, ya que nadie ajeno al poder judicial haya oído hablar de ellos.

Ferías de justicia

El poder judicial ha implementado la iniciativa Ferias Llapanchikpaq Justicia, que tienen como objetivo acercar los servicios de justicia a la población a través de jornadas donde los jueces brindan información básica a la población (en su mayoría vulnerable) sobre sus derechos, utilizando un lenguaje claro y sencillo. Las ferias de justicia son realizadas por las cortes superiores de justicia de todo el país dos veces al año (a veces con la participación de jueces), que brindan una forma de servicio remoto (principalmente información) (Poder Judicial del Perú, 2022).

Módulos de atención al usuario judicial

Los módulos de atención al usuario judicial son oficinas virtuales o físicas (en las 35 cortes superiores del país) a través de las cuales las personas pueden realizar consultas sobre sus casos. Creados por el poder judicial en 2020, estos módulos tienen como objetivo estandarizar los servicios prestados a los usuarios de los servicios judiciales.

Orientadoras Judiciales

Las Orientadoras Judiciales son mujeres líderes comunitarias capacitadas y acreditadas por el poder judicial en temas relacionados con la violencia contra las mujeres. Orientan y asesoran (de manera gratuita) a las personas de sus comunidades sobre la violencia contra las mujeres, incluidas las vías de justicia. Las partes interesadas peruanas notificaron a la misión de la OCDE que actualmente hay 600 mujeres sirviendo como Orientadoras Judiciales en todo el país. Para 2030, la meta es contar con 1.980 Orientadoras Judiciales acreditadas en el Perú con 47.528 personas beneficiarias (en su mayoría poblaciones vulnerables) (Poder Judicial del Perú, 2022).

Fuente: Poder Judicial del Perú (2022), *Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad 2022-2030*, Poder Judicial del Perú, Lima.

Además, el Perú ha hecho esfuerzos notables para garantizar fiscales donde haya jueces en todos los distritos judiciales del país.

Además, el Ministerio Público cuenta con peritos en medicina forense para recolectar pruebas. A pesar de la importancia de estos servicios, no están presentes a nivel nacional, según comunicaciones del Ministerio Público a la misión de la OCDE. Para abordar esto, el Instituto de Medicina Legal proporciona a determinados médicos y psicólogos una guía técnica para servir de peritos en procedimientos judiciales. Sin embargo, aún no está claro si estos esfuerzos son suficientes para garantizar la presencia de expertos en medicina forense en todo el país para desarrollar la importante tarea dentro de muchas vías de justicia.

En el caso de las comisarías de policía, esta institución es reconocida como particularmente importante por tener más presencia estatal distribuida en todo el país. En algunas zonas, es el único agente del Estado. La Dirección de Investigación Criminal (Unidad de Delitos) de la Policía Nacional es el órgano encargado de organizar, supervisar y practicar los peritajes oficiales y emitir informes periciales criminalísticos como parte de las investigaciones requeridas por la Policía, el Ministerio Público y el poder judicial. Para mejorar el acceso físico de los peruanos a estos servicios, se asignaron comisarías de policía especializadas adicionales en zonas remotas y rurales del país.

Además, la accesibilidad a la jurisdicción constitucional puede variar entre regiones, dependiendo de la disponibilidad de jueces ordinarios en los diferentes distritos judiciales. Sin embargo, faltan conocimientos y capacidades de tribunales ordinarios especializados en cuestiones constitucionales (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021^[7]). Esto puede resultar en un acceso desigual a la justicia y afectar de manera desproporcionada a las comunidades marginadas.

A pesar de los esfuerzos para mejorar la accesibilidad física de los servicios formales de justicia en Perú, persisten barreras geográficas para las poblaciones objetivo. No existen suficientes servicios de justicia formal en todo el territorio nacional y los servicios móviles parecen insuficientes para llegar a la población rural. Esto incluye al CEM, a los defensores públicos y peritos penales del Ministerio Público (por ejemplo, medicina forense, que es una institución clave en casos de violencia contra las mujeres). Además, se notifica que no hay suficientes jueces presentes o involucrados activamente en zonas remotas para prevenir ciertos delitos menores (por ejemplo, la tala ilegal y el robo de tierras).

Se necesitarían mayores esfuerzos para brindar servicios específicos a poblaciones vulnerables dentro del marco de iniciativas de prestación de servicios de justicia itinerantes para mejorar el acceso a la justicia de esas poblaciones. Para hacerlo, es necesario crear un consenso entre las diferentes instituciones (servicio de justicia y otros proveedores de servicios) y promulgar regulaciones. Otras iniciativas implementadas por instituciones peruanas para mejorar el acceso físico a la justicia, como comisarías de policía especializadas adicionales en zonas remotas y rurales del país y la Línea 100 (en el marco del Programa AURORA) (véase el capítulo 3) para llegar a las víctimas de violencia doméstica son un buen primer paso para superar las barreras geográficas. Sin embargo, el impacto de estas iniciativas aún no se ha medido. Además, medidas que requieren tecnología como los Módulos de atención al usuario judicial no son accesibles para poblaciones rurales e indígenas con conexiones a Internet limitadas o nulas.

Este problema sigue la tendencia en otros países miembros de la OCDE donde el costo prohibitivo de buscar justicia en zonas rurales y remotas es una cuestión política cada vez más importante. Si bien este desafío puede mitigarse con servicios de divulgación (por ejemplo, las casas de justicia en Colombia y Francia) y el uso de la tecnología, es particularmente grave en algunos lugares (por ejemplo, para los grupos indígenas y nativos que viven en zonas remotas en varios países miembros y socios) (OECD, 2015^[32]).

Además, para mejorar el acceso de las poblaciones objetivo a los servicios formales de justicia, es necesario considerar y abordar otras barreras, como se menciona en el apartado 6.3. Entre ellas se incluyen los bajos niveles de confianza en el sistema. De hecho, las partes interesadas informan que la confianza en la Policía Nacional, por ejemplo, parece haberse visto afectada por presuntos casos de violaciones de la integridad, comportamiento discriminatorio, especialmente contra grupos indígenas, campesinos y LGBTQI y los altos niveles de rotación de personal. De hecho, los ciudadanos todavía tienden a percibir que los funcionarios de las comisarías que manejan casos de violencia contra las mujeres suelen tener una formación limitada al respecto. Como se mencionó en el capítulo 3, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Policía, y un desafío que afecta a su capacidad para desempeñar sus deberes y funciones de manera efectiva, es su relación con los ciudadanos y las comunidades, especialmente en ciertas regiones del país. Esta interpretación más amplia del derecho de acceso a la justicia implicaría también elevarlo a un derecho fundamental, mejorando los mecanismos para su protección.

En este sentido, algunas instituciones de justicia peruanas han logrado avances iniciales al acercarse a los ciudadanos para generar confianza y empoderarlos (véase el Recuadro 6.5).

Recuadro 6.5. Iniciativas para generar confianza en las instituciones de justicia en el Perú

Múltiples entidades en el Perú, entre las que se incluyen los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los ministerios gubernamentales y las ONG, están lanzando de manera colaborativa una variedad de iniciativas destinadas a generar y fortalecer la confianza pública en las instituciones de justicia.

La Policía Nacional ha creado en cada comisaría de policía una división de participación encargada de sensibilizar a la ciudadanía para que confíe en la institución. La Policía Nacional también ha implementado estrategias con las juntas vecinales para este *mismo fin*. La Defensoría del Pueblo y el MIMP (a través del CEM) también informaron a la misión de la OCDE que implementan constantemente actividades con comunidades indígenas y mujeres para promover la alfabetización en materia jurídica. Además, el MIMP también ha implementado la Estrategia Rural para prevenir la violencia contra las mujeres en zonas rurales de 72 distritos de todo el país.

El poder judicial ha lanzado recientemente un programa llamado Justicia de Paz Escolar, que no solo apunta a promover y preservar la paz dentro de las escuelas públicas a nivel nacional, sino también a generar confianza en las instituciones (dentro de las comunidades escolares) y a sensibilizar a los niños sobre la violencia familiar y otras formas de violencia y problemas jurídicos que pueden ocurrir en la escuela o dentro de sus hogares. En este sentido, los jueces se encargan de sensibilizar y promover la alfabetización en materia jurídica dentro de la comunidad escolar y de capacitar a los representantes escolares electos (estudiantes de secundaria elegidos por la junta estudiantil), quienes actuarían como jueces de paz dentro de sus escuelas, brindando asesoramiento y servicios de conciliación para resolver conflictos de la convivencia diaria. Estos jueces de paz también informan a la dirección de las escuelas sobre los conflictos y problemas detectados tanto en la escuela como en los hogares de los estudiantes.

En cuanto a la violencia contra las mujeres, el Perú está llevando a cabo activamente campañas de concienciación para alentar la identificación y denuncia de la violencia sexual, con el objetivo de aumentar la confianza de las mujeres en las instituciones de justicia informándoles claramente sobre los puntos de referencia apropiados y los procedimientos necesarios que se deben seguir. Sin embargo, actualmente estos se dirigen principalmente a un público adulto, entre el que se incluyen los adultos jóvenes. Dado que las interacciones en las relaciones se establecen temprano, tendría sentido crear campañas dirigidas a los adultos más jóvenes. Un ejemplo es la campaña española #pasiónnoesposesión, que consta de un vídeo de música rap y folletos y anuncios de radio asociados.

H

Fuente: Poder Judicial del Perú (2022), *Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad 2022-2030*, Poder Judicial del Perú, Lima; (OECD, 2022^[20]), *Gender Equality in Peru: Towards a Better Sharing of Paid and Unpaid Work*, <https://doi.org/10.1787/e53901b5-en>.

Si bien estas iniciativas son un buen punto de partida, todavía hay margen para que los servicios de justicia del Perú (incluidos los tribunales, el Ministerio Público y la Policía) se inclinen por fomentar la confianza y ser servicios fáciles de usar y culturalmente apropiados que estén libres de prejuicios y discriminación hacia diferentes comunidades, incluidos los grupos vulnerables, para garantizar que puedan llegar a resoluciones justas. Con este fin, algunas prácticas en los países miembros de la OCDE podrían inspirar al Perú a aumentar la confianza en las instituciones formales de justicia (Recuadro 6.6).

Recuadro 6.6. Prácticas de los miembros de la OCDE para aumentar la confianza en las instituciones y servicios formales de justicia

En **Suecia**, un proyecto en curso basado en los tribunales diseñado para aumentar la confianza del público en los tribunales llevó a cabo un diálogo tanto interno como externo sobre cómo estaban funcionando sus tribunales y cómo se percibía que estaban funcionando. La iniciativa incluyó entrevistas con personas involucradas en un proceso judicial inmediatamente después de su conclusión. Estos aportes de los usuarios de los servicios judiciales aportaron información para realizar varias reformas políticas clave, tanto en términos de cómo los jueces interactúan con las partes como de políticas comunes para la recepción en los tribunales, la información para las partes y la forma en que se redactan las sentencias.

En **Inglaterra y Gales (el Reino Unido)**, los proveedores de servicios individuales y las instituciones de justicia también tomaron medidas activas para desarrollar una comprensión específica de las necesidades de justicia de sus clientes y usuarios y de cómo experimentan el sistema de justicia de manera continua.

En otros países, la necesidad de que los servicios fueran culturalmente apropiados incluía una combinación de servicios grupales específicos controlados por la comunidad y dotados de personal, como en **Australia** con los Servicios Jurídicos para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres.

Fuente: (OECD, 2021^[1]), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.

Sensibilización

De acuerdo con las entrevistas a las partes interesadas, la comunicación sistemática sobre la disponibilidad y los modos de acceso de los servicios para el público (o incluso a otras partes del sistema de justicia) tiende a ser limitada en el Perú. De hecho, los informantes más experimentados identificaron una falta de conocimiento entre la población en relación con sus derechos y las acciones que pueden tomar para defenderlos, así como una falta de información disponible. Los pueblos indígenas, los adolescentes y las víctimas de violencia doméstica fueron identificados como casos específicos de personas que carecían de conocimientos acerca de sus derechos y del sistema de justicia. Además, aunque la Policía es muy conocida y su importancia fue reconocida entre los peruanos, existe un bajo nivel de conocimiento sobre los jueces itinerantes.

Las ferias de justicia, lideradas por el poder judicial (Recuadro 6.4) y que involucran a varias partes interesadas, son una estrategia de toma de iniciativas llevada a cabo por el poder judicial para mejorar los conocimientos sobre los derechos y los servicios disponibles para la comunidad. Sin embargo, el Perú aún tiene que realizar evaluaciones de impacto con respecto a la implementación de estas ferias, y todavía hay margen para mejorar los conocimientos de los peruanos (por ejemplo, las poblaciones vulnerables objetivo) con respecto a estos eventos.

Los servicios de justicia centrados en las personas deben diseñarse basándose en la premisa de que la mayoría de las personas necesitarán orientación y asistencia para encontrar el servicio más adecuado a sus necesidades. Es necesario establecer procesos sólidos de clasificación de problemas y derivación consistentes con un enfoque de “no hay puerta equivocada”, particularmente en sociedades complejas como la del Perú. Es probable que tales procesos existan o se desarrollen cuando hay un planeamiento y una prestación de servicios coordinados entre todos los servicios involucrados. Esto, a su vez, probablemente requiera un liderazgo fuerte por parte de una agencia ejecutiva apropiada, como el

MINJUSDH. Además, debe estar disponible información clara y transparente sobre los tipos de opciones de solución de controversias y cuándo son apropiadas, su costo y duración, así como la probabilidad de ganar para facilitar la toma de elecciones (OECD, 2021^[11]). El caso de Portugal puede ser útil para ilustrar esto (Recuadro 6.7).

Recuadro 6.7. Prácticas de la OCDE con respecto a una ventanilla única para apoyar la solución de controversias

Actualmente, Portugal está preparando la base para establecer sistemas en línea que podrían respaldar la solución de controversias. Estos sistemas podrían ayudar a diagnosticar los problemas jurídicos de la ciudadanía y las empresas y proporcionarles información sobre sus opciones y derechos para ayudar a protegerlos y solucionar sus controversias mediante el uso de big data. También pueden proporcionar una etapa de negociación asistida, a la que podría seguir una transición fluida hacia una resolución, dependiendo de la naturaleza de la controversia y de las partes interesadas involucradas. Este tipo de ventanilla única para la solución de controversias puede facilitar la creación de un ecosistema de justicia y transformar la solución de controversias. Para llevar más allá la “ventanilla única de justicia”, está previsto que la iniciativa se vincule al portal de ciudadanos existente para facilitar la identificación temprana de problemas y proporcionar una interfaz única a la ciudadanía.

Fuente: (OECD, 2020^[33]), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>.

Costo

Las poblaciones vulnerables en el Perú aún se enfrentan a barreras relacionadas con el costo al acceder a los servicios formales de justicia. Por ejemplo, el nivel de *los aranceles* judiciales como condición para acceder a los servicios de justicia a menudo puede actuar como una barrera, particularmente para personas con recursos financieros limitados. Estos aranceles se refieren a los costos asociados con la interposición de demandas, la solicitud de acciones jurídicas y el acceso a los servicios judiciales. Los aranceles específicos pueden variar según la naturaleza del caso, el tribunal involucrado y el tipo de procedimiento.

En proceso contencioso administrativo, los aranceles judiciales para el año 2023 comienzan en 50 soles peruanos, lo que equivaldría a 12 euros (El Peruano, 2023^[34]). Además, según *Doing Business*, el costo de una causa mercantil es el 35,7 % del valor de la reclamación, superior al promedio de América Latina y el Caribe (31,4 %) y muy por encima del promedio de los países de renta alta de la OCDE (21,2 %) (World Bank, 2020^[35]). Estos cargos pueden perjudicar a los litigantes de menores ingresos. Por ejemplo, cuando el desequilibrio es mayor entre los litigantes (por ejemplo, en casos entre una empresa minera y una comunidad campesina o entre un banco y un cliente), la parte más poderosa puede asumir los aranceles judiciales, mientras que estos van en detrimento de las partes más débiles, disuadiéndolos de acceder a los servicios judiciales. Además de los aranceles judiciales, también existen costos indirectos, como los honorarios de los abogados, porque el sistema judicial peruano establece la presencia obligatoria de un abogado. En los casos en los que no hay aranceles judiciales obligatorios, se deben pagar cargos adicionales para que el Estado proporcione determinada documentación, como copias de documentos de identidad, antecedentes penales y títulos de propiedad privada (Ardito-Vega, 2012^[12]).

En el Perú, se han realizado esfuerzos para implementar el principio constitucional sobre gratuidad de los servicios judiciales para reducir las barreras económicas al acceso a los servicios de justicia. Según las respuestas a los cuestionarios realizados para este estudio, este principio constitucional tiene dos alcances: uno procesal, en el sentido de que se buscan procesos libres, y otro relacionado con el derecho de libre defensa de las personas de escasos recursos. El recientemente adoptado Código Procesal Penal incluye la gratuidad de los procesos penales (excepto las costas procesales), mientras que la asistencia

jurídica a personas de escasos o nulos recursos está regulada en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (aprobada por el Decreto Legislativo N.º 017-93-JUS, publicado en 1993). A pesar de esto, el Perú podría continuar mejorando la implementación del principio de gratuidad para evitar inhibir a las poblaciones desfavorecidas a la hora de buscar servicios de justicia formales. Algunos países miembros de la OCDE han implementado sistemas de exención de aranceles y hay programas de asistencia jurídica disponibles para personas que no pueden afrontar las costas judiciales. En los Estados Unidos de América, algunos estados han implementado estructuras de tarifas graduales basadas en los ingresos. Las campañas de concienciación pública y los programas educativos también tienen como objetivo informar a las personas sobre sus derechos y los recursos disponibles.

Inclusividad

En materia de justicia intercultural, las autoridades peruanas, en particular el poder judicial, han tomado medidas para garantizar una implementación coordinada y efectiva de la justicia intercultural, teniendo en cuenta los estándares internacionales (Recuadro 6.8).

Recuadro 6.8. Los esfuerzos del poder judicial para mejorar y promover el enfoque intercultural en el Perú

- Las disposiciones institucionales, como la creación dentro del poder judicial de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) (véase el capítulo 3) y una división interna para promover la coordinación y asistencia en asuntos interculturales en el Ministerio Público (creada mediante la Resolución N.º 375-2022-MP-FN del 17 de marzo de 2022), son posibles mejoras para actualizar y visibilizar el enfoque intercultural en escenarios estratégicos y de formulación de políticas.
- En 2011, se creó una Comisión de Trabajo dentro del poder judicial para elaborar una hoja de ruta de coordinación -entre el poder judicial y la justicia comunitaria, con el objetivo de consolidar un sistema de justicia que responda a la realidad multiétnica y cultural del Perú y brindar a los funcionarios públicos orientaciones para implementar un enfoque diferenciado en el momento de asistir u orientar a los usuarios de los servicios de justicia.
- Las autoridades peruanas también han venido implementando leyes y reglamentos para promover la aplicación de un enfoque intercultural en la prestación de servicios, como la Resolución Ministerial N.º 108-2021-JUS, que ratifica que la prestación de los servicios de defensa pública y el acceso a la justicia deben adoptar un enfoque intercultural a favor de los pueblos indígenas o nativos (véase el capítulo 3).
- Se han realizado esfuerzos para aumentar el número de intérpretes de lenguas indígenas en el Perú. En 2019, el poder judicial creó el Registro Especial Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias (RENIT). Hoy, este registro incluye a 92 intérpretes o traductores de lenguas indígenas u originarias. Sin embargo, el número actual de intérpretes disponibles es insuficiente dada la demanda en los 35 distritos judiciales y con una población de 57.718.855 personas de pueblos indígenas, lo que significaría 1 intérprete para más de 62.000 personas de pueblos indígenas. Además, estos intérpretes hablan solo 16 de las más de 40 lenguas indígenas. Sin embargo, los esfuerzos de interpretación no garantizan que la cosmovisión y los derechos de las poblaciones indígenas sean respetados en los casos en que su justicia se superponga con la justicia común, como se evalúa en el apartado 6.4.
- El Perú también ha hecho esfuerzos considerables para capacitar a los defensores judiciales de los funcionarios públicos en cuestiones de justicia multicultural. Como resultado, algunos

defensores judiciales hablan lenguas originarias. Jueces y fiscales también han recibido formación sobre cuestiones multiculturales.

Fuente: Resolución del Ministerio Público N.º 375-2022-MP-FN del 17 de marzo de 2022; Resolución Ministerial N.º 108-2021-JUS; Plataforma digital única del Estado Peruano (2021), *Política*.

Si bien el poder judicial ha sido el actor principal en el trabajo para promover la visión intercultural en el sistema de administración de justicia, otras instituciones centrales, como el Ministerio Público, la Policía Nacional y el sistema de la Defensa Pública, también han implementado acciones específicas para mejorar y adaptar sus servicios considerando la diversidad multicultural del país. Sin embargo, queda mucho por hacer para que estas instituciones (y otras que prestan servicios de justicia) introduzcan una política sólida de justicia intercultural (Zambrano, 2017^[36]).

El poder judicial también ha hecho esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia de grupos específicos de la población mediante la creación de un Sistema de Alerta Judicial, como parte del SIJ, el sistema de información interno del poder judicial con información de todos los procesos judiciales. El Sistema de Alerta Judicial identifica casos prioritarios, dependiendo, por ejemplo, de la edad de las víctimas, mejorando el acceso a la justicia para poblaciones específicas. En este sentido, este sistema identifica y alerta a jueces y operadores judiciales sobre casos de personas mayores (mayores de 75 años) para que sean atendidas de manera específica y sus casos se resuelvan más rápido. Además, el Ministerio Público creó *fiscalías* especializadas para investigar casos de violencia contra las mujeres (pero no más tribunales o defensores públicos; véase el capítulo 3). Los fiscales del Perú también han recibido formación sobre cuestiones multiculturales y de género.

Las buenas prácticas en los países miembros de la OCDE, como los puntos de acceso adecuados, podrían inspirar al Perú a brindar servicios de justicia más inclusivos y específicos. De hecho, ya sea que se dirijan a personas desfavorecidas o a la comunidad en general, los servicios de justicia requieren puntos de acceso adecuados diseñados desde una perspectiva centrada en las personas. Por ejemplo, en Australia, en los últimos años se han establecido líneas telefónicas de asistencia jurídica en varios estados como punto de acceso clave a la asistencia jurídica o servicios relacionados para la comunidad. Estas líneas telefónicas de asistencia están generalmente diseñadas para proporcionar información inicial para el cliente y derivarlo a los servicios adecuados (OECD, 2021^[1]).

6.5.2. Servicios de defensa y asistencia jurídicas

Acceso

Las instituciones públicas encargadas de prestar los servicios de defensa pública, el número de servicios y los casos en los que actúan se describen en el capítulo 3. Más allá de estas instituciones, el Perú cuenta con un Colegio de Abogados que apoya la libertad de defensa. La Junta de Colegios de Abogados del Perú está presente en todo el territorio nacional y presta servicios gratuitos en el Perú. Sin embargo, esta asociación no tiene registros de los casos en los que los abogados actuaron como defensores jurídicos o prestaron asistencia jurídica. Además, no parece haber incentivos en el Perú para aceptar casos gratuitos.

En cuanto al acceso de las poblaciones vulnerables objetivo al servicio de la Defensa Pública (MINJUSDH), se han realizado esfuerzos para aumentar el número de estos servicios a nivel nacional para superar las barreras geográficas. Las Direcciones Distritales de Defensa Pública del MINJUSDH prestan servicios itinerantes de defensa jurídica y conciliación en coordinación con PAIS, que brinda servicios en zonas rurales a través de mecanismos itinerantes y fijos. Sin embargo, las poblaciones rurales aún desconocen estos servicios.

A pesar de estos avances, los servicios de defensa y asistencia jurídica aún se enfrentan a desafíos que afectan al acceso efectivo de estas poblaciones vulnerables a ellos y a otros servicios de justicia, que incluyen:

- **Barreras geográficas:** Parece haber una presencia limitada de la Defensa Pública en zonas rurales y remotas. Además, en zonas remotas, no hay abogados ni opciones gratuitas para las comunidades indígenas y campesinas.
- **Personal insuficiente (es decir, defensores públicos)** y medios digitales limitados para reaccionar de manera más eficiente en casos relacionados con poblaciones vulnerables.
- **Calidad relativa de la asistencia:** La calidad de los servicios de defensa pública y asistencia jurídica puede variar dependiendo de varios factores. Si bien algunos defensores públicos y abogados en el Perú están altamente capacitados y comprometidos a prestar una representación de calidad, otros pueden enfrentar desafíos debido a grandes cargas de trabajo, recursos limitados y formación inadecuada. Esto también podría afectar al acceso igualitario de los peruanos a estos servicios y a su derecho a un desenlace justo.

Sensibilización

Los Servicios de Defensa Pública (véase el capítulo 3) son reconocidos y considerados importantes por la mayoría de los peruanos. Sin embargo, el conocimiento de estos servicios puede variar entre los diferentes segmentos de la población y puede verse influenciado por factores como la educación, el entorno socioeconómico, la ubicación geográfica y la exposición previa al sistema jurídico.

El Gobierno peruano, las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de asistencia jurídica han realizado esfuerzos para promover la disponibilidad y los beneficios de los servicios de defensa pública y asistencia jurídica a través de diversos medios, entre ellos:

- **Programas de divulgación:** Las organizaciones de asistencia jurídica y las oficinas de defensores públicos suelen llevar a cabo programas y campañas de divulgación para informar a las comunidades sobre sus servicios. Estas iniciativas incluyen talleres comunitarios, clínicas jurídicas, presentaciones públicas y colaboraciones con organizaciones locales para llegar a grupos objetivo específicos.
- **Campañas de información:** El Gobierno y los proveedores de asistencia jurídica han lanzado campañas de concienciación a través de los medios de comunicación, que incluyen la televisión, la radio, los periódicos y las redes sociales. Estas campañas tienen como objetivo educar al público sobre sus derechos jurídicos, la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita y la importancia de buscar apoyo jurídico cuando sea necesario.
- **Sitios web gubernamentales y recursos de información:** El Gobierno peruano, particularmente el MINJUSDH, mantiene sitios web y recursos de información que brindan información detallada sobre los servicios de Defensa Pública, los centros de asistencia jurídica y otras opciones de asistencia jurídica. Estas plataformas en línea pueden servir como recursos valiosos para los ciudadanos que buscan información sobre los servicios disponibles.

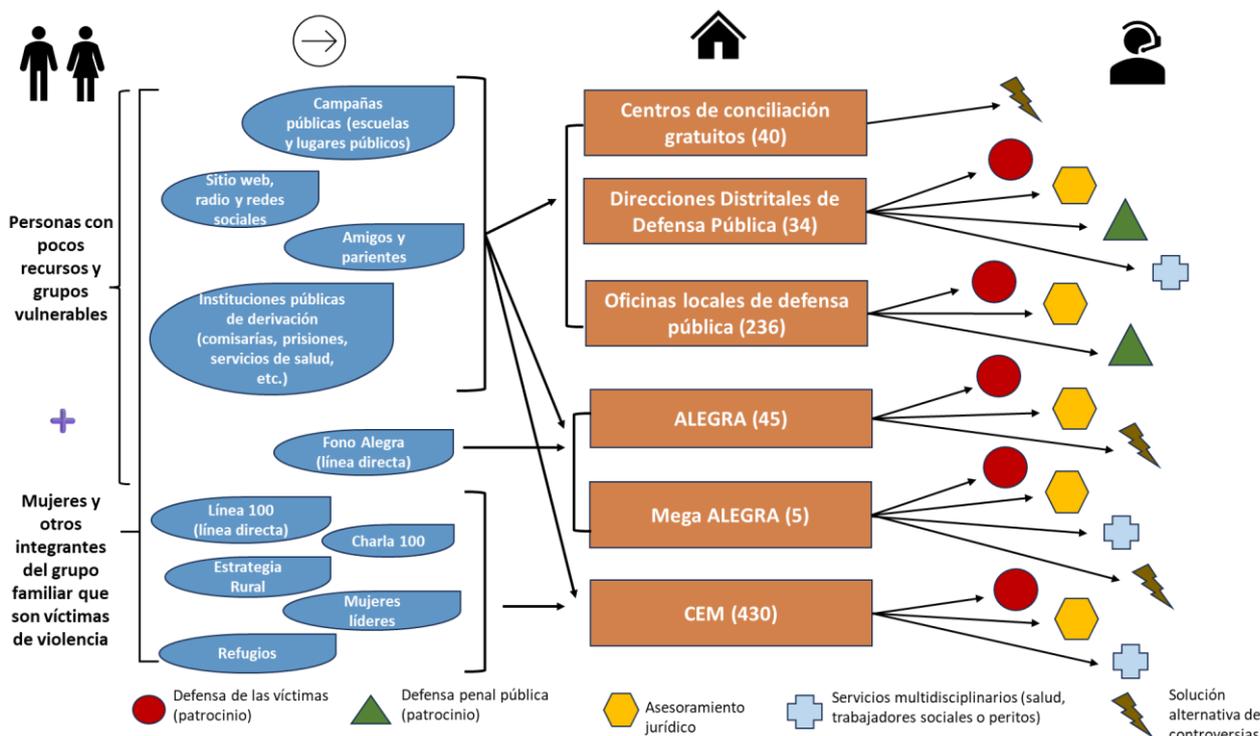
Sin embargo, el Perú podría beneficiarse de continuar mejorando los conocimientos sobre la existencia de condiciones y formas de acceso a la asistencia jurídica y los servicios de asistencia jurídica para los diversos grupos de su población. Por lo tanto, el Perú podría explorar más a fondo asociaciones con organizaciones comunitarias para proporcionar información sobre estos servicios. La colaboración entre proveedores de asistencia jurídica y organizaciones comunitarias, como ONG, grupos de mujeres y asociaciones indígenas, podría ayudar a crear conciencia sobre los servicios jurídicos entre poblaciones específicas. Estas asociaciones podrían incluir eventos conjuntos, sesiones de formación y difusión de información a través de redes comunitarias establecidas. Una práctica de un país miembro de la OCDE que puede servir como ejemplo para mejorar los conocimientos sobre de este tipo de servicios es el caso de los Países Bajos (Recuadro 6.9).

Recuadro 6.9. Prácticas de los miembros de la OCDE para mejorar los conocimientos sobre los servicios de defensa pública y asistencia jurídica

El servicio de asistencia jurídica holandés, Jurisdisch Loket, ofrece sus servicios en muchos puntos de acceso a servicios jurídicos en los Países Bajos y a través de la plataforma de justicia Rechtwijzer, un sitio web de orientación jurídica en línea que también es una primera parada virtual para obtener asistencia jurídica. El sitio web ofrece una base de datos de modelos de documentos jurídicos para que las personas puedan iniciar un proceso jurídico; una hoja de ruta hacia la justicia, un “árbol de decisiones” que ayuda a las personas a encontrar soluciones a sus problemas de forma interactiva; y una plataforma de solución de controversias en línea.

Fuente: (OECD, 2021^[1]), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.

Figura 6.3. Vías hacia la asistencia jurídica pública en el Perú



Nota: La figura proporciona información sobre las vías que siguen los peruanos para alcanzar los servicios de defensa pública y asistencia jurídica existentes cuando experimentan problemas jurídicos y de justicia, incluida la defensa de las víctimas (patrocinio), la defensa penal pública (patrocinio), la asesoría jurídica, los servicios multidisciplinares y los mecanismos alternativos de solución de controversias (conciliación).

Fuente: OCDE con información extraída de la Ley 29360, Ley del Servicio de la Defensa Pública; Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar; Ley 26872, Ley de Conciliación; e información proporcionada por el MINJUSDH y el Programa AURORA durante entrevistas realizadas en marzo de 2023.

Costo

Actualmente, estos servicios no abordan todas las cuestiones, sino solo aquellas que requieren asistencia jurídica (como la defensa penal y la defensa de las víctimas, incluidos los casos relacionados con pensiones alimenticias, manutención infantil y arbitraje). Para otros asuntos, la asistencia jurídica es

costosa y difícil de obtener para las personas desfavorecidas dondequiera que se encuentren. Aunque puede que no sea viable, Lima y otros centros urbanos cuentan con abogados que, en teoría, podrían ser contratados.

Esta limitación relacionada con los costos es común en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Como resultado, se está obstaculizando el acceso a los servicios de justicia. Los estudios muestran que entre el 42 % y el 90 % de las personas que deciden no buscar asistencia jurídica citan el costo (percibido o real) como la razón para no hacerlo (aunque puede haber diferencias entre los costos reales y percibidos). El costo de la representación jurídica también se cita a menudo como una de las razones principales del aumento en el número de personas que comparecen ante los tribunales sin asesoría jurídica (litigantes en representación propia), como se evidencia en una serie de países miembros de la OCDE, donde este número llega hasta el 50 %. Dependiendo de la capacidad jurídica de los ciudadanos o las empresas, esta situación puede conducir a resultados menos óptimos que los que obtienen aquellos que reciben asistencia jurídica (OECD, 2015^[32]).

El Perú ha establecido centros de asistencia jurídica gratuita (ALEGRA) para superar esta limitación. Estos centros brindan servicios de asistencia jurídica gratuita y están dirigidos principalmente a personas de escasos recursos económicos o pertenecientes a una población vulnerable. Además, los ALEGRA ofrecen servicios de defensa pública gratuitos en casos familiares, civiles y laborales.

Los países miembros de la OCDE han implementado una serie de mecanismos para mejorar los servicios de defensa pública y asistencia jurídica. Entre estos se incluyen incentivos para aceptar casos gratuitos y considerar subvenciones de los costos o asistencia jurídica para mecanismos alternativos de solución de controversias si ciertos procedimientos favorecen a determinados grupos (OECD, 2021^[1]).

Inclusividad

Para ser aptos para recibir defensa pública o asistencia jurídica en el Perú, las personas deben demostrar que carecen de los medios económicos para contratar a un abogado privado. La elegibilidad generalmente se determina en función de los ingresos y otros factores relevantes, como el tamaño de la familia y las circunstancias socioeconómicas. En este sentido, según la Ley 29809 de 2011, se considera que una persona tiene recursos limitados cuando no puede pagar los servicios de un abogado sin poner en riesgo su subsistencia o la de su familia. Asimismo, según el Decreto Supremo 009-2019-JUS, las poblaciones vulnerables con derecho a servicios de defensa jurídica son, entre otras: niños y adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, personas con determinadas condiciones de salud, personas con discapacidad, miembros de la comunidad LGBTQI, miembros de comunidades indígenas y nativas y extranjeros privados de libertad.

En consecuencia, estos servicios son focalizados e inclusivos en el Perú. Sin embargo, todavía hay margen para ampliar el alcance de estos servicios a otros grupos, por ejemplo, aquellos que no son los más económicamente desfavorecidos. En este sentido, algunos países miembros de la OCDE han implementado planes de asistencia jurídica para reflejar las necesidades de quienes, a pesar de no pertenecer a las categorías de ingresos más bajos, no pueden costear los servicios de justicia por sí solos. Esto se debe a que, en varios países, el grupo de ingresos más bajos tiene un acceso significativamente mejor a la asistencia que los grupos de segundos ingresos más bajos y medios (OECD, 2021^[1]).

6.5.3. Servicios y mecanismos alternativos de solución de controversias: Conciliación, arbitraje y mediación

Acceso

El acceso a mecanismos alternativos de solución de controversias efectivos puede ser tan importante como el acceso a los tribunales. En los capítulos 4 y 6 se presentaron los principales componentes de los

mecanismos alternativos de solución de controversias del Perú. Este apartado evaluará los problemas de acceso en este ámbito, especialmente por parte de los grupos vulnerables.

El Perú ha hecho esfuerzos iniciales para crear servicios de justicia accesibles para todos los ciudadanos, independientemente de sus ingresos; por tanto, existen servicios de conciliación sin costo. Además, para promover el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias para resolver controversias comunes y ordinarias entre los ciudadanos, el Gobierno creó los mecanismos de Arbitraje Popular, que se utilizan cuando las reclamaciones no superan el monto máximo establecido por la ley. El centro Arbitra Perú es un servicio de arbitraje de bajo costo orientado a la solución de conflictos, especialmente entre mipymes y la sociedad civil en general. Si bien este mecanismo tiene como objetivo promover el uso de formas alternativas de solución de controversias y ser más accesible para ciertas poblaciones, todavía no hay suficiente información sobre cuántas personas utilizan los servicios de arbitraje, sus características y si confían en ellos.

A pesar de estos esfuerzos, los mecanismos alternativos de solución de controversias aún se encuentran infrutilizados por los peruanos (capítulo 4). Esto podría deberse a que no hay suficientes servicios alternativos de solución de controversias en todo el territorio. De hecho, el pequeño número de casos pendientes y de casos resueltos en conciliación judicial y extrajudicial (mencionados en el capítulo 4), en comparación con la población total del país, podría indicar que los servicios de este tipo son insuficientes a nivel nacional. Por lo tanto, entre las barreras restantes que potencialmente impiden que las poblaciones vulnerables objetivo en el Perú accedan a los mecanismos alternativos de solución de controversias se incluyen las barreras geográficas, culturales y de conocimientos. Sin embargo, el Gobierno peruano ha hecho esfuerzos para abordarlas:

- **Barreras geográficas:** Para abordarlas, desde 2021, las autoridades peruanas han publicado ejercicios de *conciliación* virtuales masivos. Inspirándose en ejercicios similares en Colombia, el MINJUSDH implementa estos ejercicios brindando servicios de conciliación extrajudicial gratuitos a los ciudadanos, con el objetivo de llegar al mayor número posible de personas. El Gobierno peruano informó durante la misión de la OCDE 2022 que después de la pandemia se ofrecieron estos ejercicios virtualmente a través de una sesión de 3 días y se alcanzaron entre 150 y 180 conciliaciones por mes de media. Aunque la cobertura todavía parece baja, estos ejercicios apuntan en la dirección correcta: promover el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias para llegar a las zonas rurales y a las poblaciones económicamente deprimidas.
- **Barreras culturales:** Para algunas comunidades indígenas, los servicios alternativos de solución de controversias resuelven los problemas de manera superficial, sin considerar el contexto social y las particularidades de las partes. Por ello, algunos sostienen que, si bien los mecanismos alternativos de solución de controversias sirven para resolver ciertos conflictos, los mecanismos de justicia comunitaria son formas de administrar justicia (Ardito-Vega, 2012^[12]).

Sensibilización

Las partes interesadas peruanas informaron haber implementado actividades esporádicas, como campañas y ejercicios de conciliación masivos (Conciliatones), para difundir información sobre los servicios de asistencia jurídica. Además, también informaron que la información difundida a través de estas actividades es accesible y comprensible para los ciudadanos.

Sin embargo, el número de personas que acceden a servicios de conciliación extrajudicial aún es bajo en comparación con la población total del Perú. Hay poco conocimiento entre los peruanos sobre los servicios de conciliación y arbitraje gratuitos disponibles. Esto puede indicar la necesidad de realizar mayores esfuerzos para promover estos servicios y educar al público en relación con ellos.

El Perú podría beneficiarse de la mejora de las actividades de difusión sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias y sus beneficios (en términos de costo y resoluciones más eficientes en comparación con los servicios judiciales). El Perú también podría coordinar mejor la forma de trasladar esta información; de hecho, la coordinación de la información jurídica y otros servicios es importante para agilizar la prestación de servicios de forma más adecuada y evitar duplicaciones y pérdidas de tiempo y recursos. También podrían ser útiles las asociaciones con las organizaciones comunitarias, mencionadas anteriormente, para crear conciencia sobre la disponibilidad de estos servicios.

Algunos países miembros de la OCDE han implementado sistemas de clasificación como un buen ejemplo de estructuras de ventanilla única para los servicios de justicia, consistentes con un enfoque de “no hay puerta equivocada”, donde los usuarios pueden encontrar, a través de la tecnología, el mecanismo de solución de controversias que mejor se adapte a sus necesidades, así como información y asesoramiento (un ejemplo de ello es el caso de Portugal, mencionado anteriormente).

Costo

Una de las principales ventajas de estos servicios es que son opciones de servicios de justicia sin costo o de muy bajo costo. Las poblaciones vulnerables a menudo se enfrentan a limitaciones financieras y pueden tener dificultades para afrontar los gastos asociados con los procedimientos judiciales tradicionales, como ya se describió en este capítulo. Los servicios alternativos de solución de controversias gratuitos o de bajo costo pueden reducir la carga financiera al brindar opciones accesibles de solución de controversias que no requieren recursos financieros significativos. Este factor de asequibilidad garantiza que las poblaciones vulnerables puedan buscar justicia y resolución sin verse obstaculizadas por limitaciones económicas.

Inclusividad

La creación de los ALEGRA, a través de los cuales se brindan servicios de conciliación gratuitos, constituye un paso importante para ofrecer servicios específicos a poblaciones vulnerables en el Perú. Esta iniciativa parece estar inspirada en otras iniciativas implementadas en países latinoamericanos, como la Casa de Derechos (*Casa de Direitos*) en Brasil, las Casas de Justicia en Colombia y los Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Por lo tanto, el modelo va más allá de brindar un servicio de justicia único y busca brindar servicios jurídicos integrales a las víctimas. Según el MINJUSDH, existen 46 ALEGRA y 5 mega ALEGRA (ALEGRA con mayor espacio y equipos multidisciplinarios) a nivel nacional.

A pesar de los mecanismos alternativos de solución de controversias disponibles en el Perú, existen limitaciones en cuanto a los problemas que pueden resolver, como es el caso en la mayoría de los países donde existen (por ejemplo, no pueden usarse en casos relacionados con violencia doméstica o violencia contra las mujeres). Sin embargo, sí brindan servicios específicos para algunas poblaciones vulnerables en el Perú. De hecho, dado que son servicios gratuitos o de bajo costo, la conciliación extrajudicial y el Arbitraje Popular también son iniciativas que avanzan en la dirección correcta para mejorar el acceso a la justicia de poblaciones específicas y vulnerables. Aún podrían ampliar su impacto y establecer mecanismos de seguimiento para medirlo.

6.5.4. Jueces de paz y otros mecanismos de justicia comunitaria

Acceso

La Justicia de Paz (*No Letrada*) ofrece la oportunidad de una mayor participación de los usuarios y servicios de justicia más accesibles y asequibles en las regiones locales (es decir, para las comunidades campesinas, nativas e indígenas). Se dice que son más fiables que los servicios brindados por otras

instituciones de justicia, principalmente en zonas rurales, donde esta justicia parece adaptarse mejor al contexto social que el juez o tribunal que impone normas jurídicas sin mucha consideración del efecto que tendrá en las partes. Sin embargo, aún existe la necesidad de fortalecer esta institución mediante la creación o adaptación de un sistema de información donde los jueces de paz puedan incluir información sobre sus casos. Asimismo, su alcance y coordinación dentro del sistema judicial peruano debería estar regulado por ley. Estas reformas podrían ser propuestas por la ONAJUP o las Oficinas Locales (ubicadas en cada distrito y adscritas a las cortes superiores) de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP). Además, los jueces de paz se asignan sin considerar las barreras geográficas existentes. Esto significa que aún existen limitaciones para que las poblaciones remotas accedan a estos servicios, ya que estos jueces carecen de medios para viajar.

Por otro lado, algunas poblaciones vulnerables objetivo consideran que los mecanismos de justicia comunitaria son un sistema de justicia “hecho a medida”, fiable, que generalmente opera dentro de las comunidades (para superar las barreras geográficas) y donde se habla el mismo idioma de las partes. Incluso en las zonas hispanohablantes, los mecanismos de la justicia comunitaria utilizan un lenguaje comprensible y no técnico.

Tanto el juez de paz como los mecanismos comunitarios pueden ofrecer ventajas a las poblaciones vulnerables al brindarles opciones de justicia culturalmente apropiadas y accesibles. Estos mecanismos reconocen y respetan la identidad cultural, las tradiciones y los valores de las comunidades vulnerables; también pueden ayudar a superar las barreras del idioma, aumentar la confianza en el sistema de justicia y garantizar la participación de la comunidad. Además, ambos mecanismos implican procedimientos rápidos (generalmente verbales) sin formalidades. Si bien los mecanismos de la justicia de paz y la justicia comunitaria han ayudado a las poblaciones vulnerables objetivo del Perú a superar la mayoría de las barreras que suelen existir al acceder a los servicios de justicia formal, aún pueden fortalecerse y articularse con las instituciones y los servicios de la justicia formal, ya que es importante garantizar que los procesos de la justicia comunitaria se ajusten a las normas de derechos humanos, la igualdad de género y la protección de los derechos individuales (capítulo 3).

Sensibilización

La justicia de paz y los mecanismos comunitarios quizás sean los servicios de justicia más conocidos del Perú; las poblaciones rurales y remotas y las poblaciones indígenas y económicamente desfavorecidas suelen utilizar estos servicios. Sin embargo, se podría mejorar la información al ofrecer más datos y más claros sobre el tipo de casos, el tipo de usuarios y las resoluciones proporcionadas por estos mecanismos.

Costo

Las autoridades comunales no cobran por administrar justicia. Solo en algunos casos muy aislados se han abonado honorarios en casos de conciliación. En la justicia de paz, se suelen pagar unos honorarios poco cuantiosos, pero siempre mucho más bajos que las costas judiciales. Las ventajas en materia de costos de estos mecanismos ayudan a superar las barreras financieras que suelen impedir que las poblaciones vulnerables utilicen los servicios de la justicia formal.

Inclusividad

Si bien estos mecanismos constituyen un esfuerzo importante en términos de creación de servicios destinados a mejorar el acceso a la justicia para determinadas poblaciones vulnerables, todavía existe margen para capacitar mejor a los jueces de paz en derechos humanos y cuestiones de género, por ejemplo, con el fin de fortalecer los criterios para que puedan decidir las medidas de protección en los casos de violencia. Además, como la mayoría de los jueces de paz, los líderes de las rondas y los

presidentes de las comunidades son hombres, aún existe margen para considerar el alcance de género dentro de estos mecanismos y que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos.

Además, los mecanismos comunitarios también tienen límites en cuanto a los problemas de justicia que pueden resolver. En las poblaciones rurales, al igual que en las zonas urbanas, pueden darse situaciones de diferenciación social y concentración de poder, y los correspondientes mecanismos de administración de justicia podrían reforzarlas. Con frecuencia, son las diferencias de género las que se refuerzan en estos mecanismos. Existe otro tipo de conflictos, como los homicidios y el tráfico de drogas, que están fuera del alcance de los mecanismos de justicia comunitaria. Por último, es importante reconocer que algunas sanciones pueden violar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Tener un sistema de justicia intercultural y un enfoque de prestación de servicios es clave para brindar un acceso de calidad a la justicia para todas las personas. El Perú ha logrado avances importantes hacia este objetivo (Recuadro 6.8). Sin embargo, la Constitución peruana no profundiza en el derecho de las poblaciones indígenas a la justicia ni establece una jurisdicción indígena. De hecho, la única jurisdicción autónoma reconocida por la Constitución además de la ordinaria es el fuero militar (artículo 139). Además, en el Perú, no hay leyes que desarrollen ni regulen las normas internacionales para implementar adecuadamente la justicia indígena o articularla con la justicia ordinaria. La implementación de la justicia indígena en la práctica y su articulación con la justicia ordinaria no son evidentes, lo que pone en riesgo la perspectiva cultural y las creencias de los pueblos indígenas, así como su acceso efectivo a la justicia y su confianza en las instituciones de justicia. Además, aunque la mayoría de las poblaciones indígenas del Perú no se identifican como tales (como se analiza en el apartado 6.3), no está claro si la justicia comunitaria garantiza el respeto de la cosmovisión o perspectiva cultural de todas las comunidades indígenas.

Los países miembros de la OCDE y otros Estados han desarrollado leyes y jurisdicciones autónomas para garantizar el derecho de las comunidades indígenas a administrar justicia dentro del marco del sistema judicial nacional, pero de una manera que respete la cosmovisión o perspectiva cultural de esas comunidades. Podrían ser de utilidad los ejemplos de cómo han implementado otros países sus sistemas de justicia intercultural (Recuadro 6.10).

Recuadro 6.10. Sistemas indígenas autónomos en Colombia y Bolivia

La Constitución de Colombia de 1991 establece una jurisdicción indígena autónoma e independiente, la cual forma parte del poder judicial. Además, la Corte Constitucional de Colombia ha dictado resoluciones a favor de la independencia de la justicia indígena que han marcado la norma para otros países latinoamericanos.

La Constitución colombiana (1991) garantiza la visibilidad jurídica y cultural y reconoce la identidad indígena al aceptar la autoridad de los grupos indígenas dentro de sus territorios “de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República” (artículo 246). La Constitución establece que la ley debe establecer las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema de justicia nacional. Además, la Corte Constitucional estableció la obligación de cumplir con el principio de diversidad étnica y cultural, el cual debe armonizarse con la Constitución. El alcance de la Jurisdicción Especial Indígena no se limita a asuntos penales, sino que también incluye asuntos administrativos, ambientales, educativos y de salud. Además, existen muchas divergencias entre las jurisdicciones indígenas, a diferencia del sistema de justicia nacional, que se basa en principios comunes y tiende a la homogeneización. En la práctica, la autoridad principal de cada ayuntamiento (*cabildo*) resuelve los casos y todas las personas, incluidos los operadores de la justicia formal, deben respetar las resoluciones. La Corte Constitucional de Colombia ha impuesto límites a la competencia jurídica de la Jurisdicción Especial Indígena con

relación al debido proceso, la vida humana y la integridad personal. Deben cumplirse las garantías mínimas, incluidos los principios de legalidad, imparcialidad, competencia, publicidad, presunción de inocencia y proporcionalidad de la sanción.

La Constitución boliviana (2009) sitúa la justicia indígena en pie de igualdad con la justicia ordinaria. En particular, la Constitución boliviana crea una nueva institución: el Tribunal Constitucional Plurinacional, que engloba los pueblos indígenas y no indígenas, es la primera institución de este tipo en América Latina. Además, en 2010, Bolivia promulgó la Ley de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia. Dicha Ley, aunque se criticó por someter, en su implementación, la justicia indígena a la justicia ordinaria, es la única ley de coordinación entre ambas justicias que existe en toda América Latina.

Fuente: (CEJA, 2021^[37]; OECD, 2020^[5]).

De cara al futuro, el Perú podría beneficiarse del fortalecimiento de la justicia indígena, si no creando constitucionalmente una jurisdicción indígena (autónoma e independiente), entonces desarrollando un marco legal para reconocer la *personería jurídica* de todas las comunidades indígenas, y no solo de las comunidades rurales o nativas designadas.

El Perú también podría beneficiarse del desarrollo de disposiciones jurídicas o normativas que regulen la coordinación y la interacción entre la comunidad indígena y los sistemas de justicia ordinaria. Esa reglamentación podría reducir las posibilidades de doble incriminación y los procedimientos redundantes.

A pesar de la amplia gama actual de opciones de servicios de justicia tanto dentro como fuera de los tribunales, incluidas las opciones comunitarias, algunas no necesariamente son de fácil acceso para todas las personas que tienen necesidades jurídicas a la hora de ayudarlos a resolver sus problemas. La falta de sensibilización también limita la voluntad y la capacidad de las personas para obtener información sobre las opciones de justicia disponibles a fin de satisfacer sus necesidades jurídicas. Las barreras económicas al acceso a los servicios de justicia deberían animar a todas las instituciones que brindan servicios de justicia (también servicios extrajudiciales) a realizar análisis sobre cómo brindar servicios de costo cero. También existe todavía una brecha en la satisfacción de las necesidades de las poblaciones indígenas; la prestación de servicios focalizados se puede mejorar fortaleciendo la sensibilización cultural entre los funcionarios públicos que prestan servicios de justicia y creando políticas y programas con un enfoque diferencial. Hay margen para crear una jurisdicción indígena adecuada que se articule con el sistema judicial y los demás servicios de justicia del país.

Por lo tanto, en el Perú existen posibilidades de fortalecer la prestación de servicios específicos e inclusivos centrados en las personas para toda la población peruana. En este sentido, el Perú podría continuar trabajando en la adaptación de los servicios para identificar y satisfacer las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables objetivo. Una herramienta de gran valor que se puede aplicar en apoyo de esta labor es la encuesta de necesidades jurídicas. En este sentido, en 2024, la OCDE trabajará con el MINJUSDH y otros asociados pertinentes para diseñar y realizar una encuesta de este tipo en las regiones piloto del Perú: Lima y San Martín. Los resultados de esta encuesta de necesidades jurídicas se utilizarán para publicar un informe complementario al presente Estudio sobre las cuestiones y vías de acceso en 2024. Podrían allanar el camino para que el Perú lleve a cabo una encuesta de necesidades jurídicas en el plano nacional de manera regular y actualice la base de pruebas sobre las necesidades y los problemas de acceso en consecuencia.

6.6. Evaluación resumida

Las instituciones peruanas han tomado medidas iniciales para mejorar el acceso a los servicios de justicia, en particular para las poblaciones más vulnerables del Perú, a través de las recientes reformas

institucionales y la adopción de un sistema normativo sólido para mejorar el acceso de dichas poblaciones a la justicia. También se han logrado avances en los últimos años en cuanto al aumento de la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios de justicia en todo el territorio, con el objetivo de reducir las barreras geográficas y las cargas procesales (por ejemplo, a través de servicios móviles). Además, las instituciones del Perú han comenzado a responder a la necesidad de lograr unos servicios más integrados a través de estrategias de coordinación para ofrecer grupos de servicios que satisfagan mejor las necesidades de la población (por ejemplo, a través de ALEGRA). El Perú también ha avanzado al crear iniciativas específicas que pueden servir como punto de partida en la trayectoria destinada a responder a las necesidades de determinadas poblaciones (por ejemplo, jueces de paz, Conciliación extrajudicial sin costo y arbitraje Popular).

Sin embargo, todavía hay margen para fortalecer la coherencia, la coordinación y la accesibilidad de los servicios jurídicos y de justicia en el Perú. En primer lugar, esto requiere empoderar al MINJUSDH y fortalecer su capacidad para asumir un papel de liderazgo y coordinación en el planeamiento y la prestación de servicios de justicia, con una asignación adecuada de recursos. En la actualidad, el poder relativo y el alcance de los mandatos y las responsabilidades con relación a las políticas y los servicios que se han asignado al sistema judicial tienden a ir más allá de las funciones tradicionales de administración y resolución, lo que podría generar barreras sistémicas a la hora de participar en la implementación efectiva de reformas judiciales que otorguen a las personas un carácter central en el sistema de justicia y se focalicen en toda la gama de servicios jurídicos y de justicia, más allá del poder judicial.

Tomar medidas para empoderar al MINJUSDH y a las instituciones relacionadas para que desempeñen una función más sólida en el planeamiento y la prestación de una gama más amplia de servicios jurídicos y de justicia podría acercar al Perú a las prácticas de los países miembros de la OCDE al adoptar de manera progresiva enfoques de justicia más centrados en las personas a medida que el país moderniza su sistema de justicia. Para ello, también hay margen para que las instituciones peruanas dentro de los poderes ejecutivo y judicial fortalezcan sus funciones (por ejemplo, a través de más recursos y actividades de fomento de la capacidad) y su coordinación interinstitucional o institucional. De hecho, el Perú podría beneficiarse de las reformas que se basen en logros recientes dentro del poder judicial y que se han enmarcado en una visión de largo plazo y de todo el Estado respecto de la justicia en el país. Adoptar el espíritu de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia en lo que respecta al acceso a la justicia podría guiar las futuras reformas en la consecución de este objetivo.

Además, las instituciones de justicia peruanas se enfrentan actualmente al desafío de garantizar el acceso a la justicia para todas las personas, especialmente aquellas en condición de vulnerabilidad. En particular, si bien tienen necesidades jurídicas y de justicia específicas, las poblaciones vulnerables son más propensas a experimentar barreras para acceder a los servicios de justicia, muchas de las cuales todavía están relacionadas con la lejanía, la complejidad del sistema y el costo. Estas barreras las afrontan principalmente las mujeres, incluidas las víctimas o posibles víctimas de violencia, las comunidades indígenas y afroperuanas, las poblaciones rurales y la comunidad LGBTQI. Estas barreras se podrían definir mejor para perfeccionar los servicios de justicia y garantizar el acceso de determinadas poblaciones. Por consiguiente, las instituciones de justicia del Perú tienen margen para mejorar el acceso a las políticas y los programas de justicia reduciendo y eliminando las barreras institucionales, de costos y políticas, y asegurando que dichas políticas y dichos programas respondan de manera eficaz a las necesidades jurídicas de las personas.

En este contexto, se anima al Perú a identificar y medir las necesidades jurídicas de las poblaciones más vulnerables, yendo más allá de aquellas que llegan a las instituciones formales de justicia como juzgados, tribunales y procesos legales tradicionales, sino considerando también aquellos problemas y necesidades de carácter jurídico que experimenta la comunidad que no llega o no puede llegar al sistema de justicia formal. El Perú también podría salir beneficiado de la identificación de “qué funciona” en lo que respecta

a los servicios que responden a las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Para ello, necesita tomar en consideración a las personas, las circunstancias y las emociones; las vías de resolución y el apoyo con relación al modo en que las personas experimentan los problemas jurídicos y de justicia; y la forma en que participan en esas vías disponibles para abordarlos. Además, la asistencia jurídica, la ayuda legal y diversos mecanismos de resolución de controversias (por ejemplo, los tribunales o la conciliación) podrían conectarse mejor con las necesidades de los usuarios y, al mismo tiempo, mejorar la confianza en los servicios de justicia. La justicia de paz y otros mecanismos de justicia comunitaria también podrían fortalecerse y articularse con otras instituciones y servicios de justicia.

Por último, existe un gran margen de mejora de la sensibilización acerca de los servicios de justicia entre las poblaciones vulnerables, a fin de dotarlas de los conocimientos y las habilidades necesarios para lidiar con el sistema de justicia, de modo que puedan abordar de manera satisfactoria sus propios problemas jurídicos.

6.7. Recomendaciones

En vista de la evaluación anterior, el Perú podría contemplar la implementación de las recomendaciones siguientes:

6.7.1. Recomendaciones clave

Implementar medidas, incluida la asignación de más recursos humanos y financieros, para superar las barreras geográficas y de complejidades del sistema, culturales, lingüísticas y financieras restantes para acceder a los servicios de justicia. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Ampliar la presencia de las instituciones de justicia clave en todo el territorio nacional** (por ejemplo, la Policía, la Fiscalía y los servicios de defensa pública) a áreas de mayor necesidad.
- **Introducir medidas para mejorar la implementación del principio de gratuidad.** Esto evitaría la inhibición de las poblaciones desfavorecidas a la hora de recurrir a los servicios de la justicia formal, con el objetivo de ofrecer servicios de justicia gratuitos para las poblaciones vulnerables. En el caso de la defensa pública y la asistencia jurídica gratuitas, se debe alentar al Perú a implementar incentivos para plantear casos pro bono.
- **Realizar esfuerzos por garantizar y promover unas instituciones que tengan en cuenta la diversidad cultural.** La inclusión de peritos o instituciones especializadas como los *amicus curiae* que puedan ilustrar al tribunal sobre la cosmovisión de las comunidades indígenas y la existencia de un cuerpo de traductores o intérpretes, así como la existencia de procesos, prácticas e instituciones adaptadas a las necesidades indígenas, son medidas que se podrían incorporar a la justicia ordinaria para garantizar que el acceso a la justicia sea realmente posible para los pueblos indígenas.
- **Incrementar los conocimientos básicos de tecnología de toda la población peruana y diseñar servicios tecnológicos considerando las circunstancias específicas de la población.** Esto podría lograrse aumentando su acceso a Internet y el uso de TIC, considerando que en ciertas áreas los proveedores de servicios pueden necesitar utilizar soluciones de baja tecnología. Además, modernizar todas las instituciones de justicia y coordinar las iniciativas para brindar a los usuarios herramientas tecnológicas holísticas y articuladas para mejorar su acceso a los servicios de justicia.
- **Fortalecer los servicios de defensoría pública y asistencia jurídica para garantizar el acceso a la justicia para todas las personas y vulnerabilidades. Fortalecer el papel de las instituciones pertinentes y establecer vías de acceso a la justicia claras para facilitar el**

acceso de las personas a los servicios de justicia. Estos servicios ayudan a subsanar la brecha de la justicia al brindar asistencia jurídica gratuita o asequible a quienes no pueden pagar una representación privada. El fortalecimiento de estos servicios ayuda a defender el principio de que todas las personas deben tener igual acceso a los recursos jurídicos y a la protección de sus derechos. Para facilitar la implementación de esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **El fortalecimiento del servicio de defensa pública** (MINJUSDH) con el personal (es decir, defensores públicos) y los medios digitales suficientes.
- **El planteamiento de opciones pro bono** para las comunidades rurales, incluidos los pueblos indígenas. La implementación de incentivos podría ser un primer paso hacia este objetivo.
- **La mejora de la coordinación y la cooperación entre las instituciones** con el fin de proporcionar asistencia y defensa jurídicas mediante la mejora de un sistema de información unificado en materia de defensa pública y asistencia jurídica.
- **Fortalecer el papel de las instituciones pertinentes (por ejemplo, comisarías de policía y refugios) y establecer vías claras de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.** Además, considerar una mejor difusión de las funciones de estas instituciones y vías de acceso. Es vital la creación de vías de acceso a la justicia centradas en las personas sobrevivientes, así como su integración con servicios que eliminen las barreras para las mujeres (víctimas de violencia) a la hora de acceder a los servicios.
- **Considerar la regulación y coordinación de servicios itinerantes o de movilidad de la justicia en el país.** Los servicios de justicia itinerantes pueden llevar los servicios jurídicos directamente a áreas desatendidas con acceso limitado a la justicia. Al regular estos servicios, el Perú puede garantizar que se brindan de manera coherente y organizada, de modo que lleguen a comunidades remotas y rurales que puedan tener poco acceso a representación jurídica e instalaciones judiciales. Además, regular los servicios itinerantes facilita la coordinación y colaboración entre las diferentes partes interesadas en el sistema de justicia, como organizaciones de asistencia jurídica, tribunales e iniciativas comunitarias. El Perú puede establecer pautas y protocolos para estos servicios a fin de garantizar unos mecanismos efectivos de comunicación, colaboración y derivación. Esto promueve un enfoque integral del acceso a la justicia y evita la duplicación de esfuerzos, en beneficio de las comunidades atendidas.
- **Implementar medidas para mejorar la coordinación entre los servicios de justicia** y las instituciones que los diseñan y prestan para brindar la mejor respuesta a la ciudadanía. Las recomendaciones específicas sobre este aspecto se detallan en el capítulo 3.

6.7.2. Recomendaciones a mediano y largo plazo

Realizar un esfuerzo común a todo el Estado para diseñar e implementar una política integral e integrada de acceso a la justicia en el Perú. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Implementar un enfoque estratégico con una definición más amplia del derecho de acceso a la justicia.** Esto podría lograrse mediante legislación y, si fuera necesario, mediante cambios constitucionales con el objeto de ampliar su alcance más allá del marco del debido proceso judicial y los servicios de justicia en los tribunales para abarcar la justicia como un servicio público, donde existan un diseño y una prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas. Esta interpretación más amplia del derecho de acceso a la justicia implicaría también elevarlo a un derecho fundamental, mejorando los mecanismos para su protección.
- **Mejorar los mandatos institucionales para que se centren en las personas.** El poder judicial, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y el MINJUSDH demuestran un sólido

compromiso con los mandatos constitucionales, jurídicos e institucionales que tienen actualmente. Sin embargo, es necesario trabajar para garantizar que esos mandatos se revisen y modifiquen de modo que estén más centrados en las personas y que la sensibilización y la aceptación de la centralidad de un enfoque centrado en las personas se extiendan por todo el sistema y se incorporen (estén integradas) dentro de él. La adaptación de esos mandatos para que estén más centrados en las personas dará lugar, con el tiempo, a un cambio progresivo de actitudes y acciones hacia enfoques centrados en las personas. Será una tarea complicada y a largo plazo, y puede implicar la reinterpretación de “la administración de justicia”. Por ejemplo, se pueden comprometer recursos para revisar cómo el sistema de justicia y sus principales instituciones pueden lograr unos mandatos más centrados en las personas.

- **Implementar medidas adicionales para mejorar el acceso de las poblaciones vulnerables a la justicia.** El Perú se beneficiaría de las reformas (algunas de ellas basadas en logros recientes) basadas en una visión integral del Estado y a largo plazo respecto del acceso a la justicia en el país. El espíritu de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia en lo que respecta al acceso a la justicia podría ser el primer paso en la consecución de este objetivo.

Como herramienta clave para diseñar e implementar una política integral e integrada de acceso a la justicia, realizar periódicamente una encuesta de necesidades jurídicas a escala nacional. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Implementar encuestas de necesidades jurídicas centradas en las personas a nivel nacional y otros métodos para identificar las principales necesidades jurídicas y de justicia de la población del país, sobre todo las personas más vulnerables (mujeres, grupos indígenas y comunidades LGBTQI).** Estas herramientas de evaluación de necesidades deben centrarse en interactuar directamente con las personas con el fin de comprender los tipos de problemas que experimentan, el efecto que tienen en sus vidas, las vías realistas y los servicios disponibles, y, en definitiva, obtener información sobre lo que las propias personas quieren en términos de resultados y vías de acceso.
 - **El Perú podría utilizar los primeros pilotos de las encuestas de necesidades jurídicas en las dos regiones de Lima y San Martín como base sobre la cual construir una encuesta de esa clase a escala nacional.** Un enfoque más detallado a nivel subregional será útil para planear y brindar servicios de manera efectiva en pro de una estrategia de territorialización que integre todas las instituciones de justicia y desarrolle un continuo de opciones para identificar, prever, prevenir y resolver los problemas jurídicos.
 - **Considerar el fortalecimiento de los estudios focalizados de la Defensoría del Pueblo.** Como medida de apoyo a una posible encuesta nacional de necesidades jurídicas, se podrían fortalecer los estudios focalizados que realiza la Defensoría del Pueblo, para que amplíen su alcance e incluyan a todas las poblaciones vulnerables del Perú.
- **Mantener y ampliar los esfuerzos actuales del sector de justicia en todo el sistema para identificar las estrategias más efectivas, eficientes y sostenibles para la prestación de servicios.** Esto se aplica especialmente a los esfuerzos dirigidos por la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad, el Programa AURORA y la Defensoría del Pueblo. Se podría establecer un proceso nacional sobre “qué funciona” para el sector de la justicia bajo el MINJUSDH para garantizar que las lecciones aprendidas se capturen, se comuniquen y estén disponibles para su aplicación en otras partes del sector de la justicia. Además, se debe hacer mayor hincapié en colaborar con los usuarios de los servicios para evaluar su satisfacción con los procesos y la efectividad de los resultados. Se debe adoptar un enfoque estratégico para realizar evaluaciones de servicios y nuevas iniciativas centradas en las personas, según corresponda.

- **Mejorar la colaboración y la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas y leyes.** La voz de la sociedad civil debería reflejarse mejor en el diseño de servicios jurídicos y de justicia entre proveedores y posibles usuarios para considerar las necesidades y experiencias de los usuarios a fin de que se sientan iguales ante la ley. Estas medidas tendrían un efecto directo en la confianza de la población peruana en las instituciones de justicia y en los procesos y resultados justos.

Identificar y eliminar las barreras estructurales y sistémicas al acceso a la justicia y continuar trabajando para poner fin a las barreras existentes para que las poblaciones vulnerables accedan a los servicios de justicia en el Perú. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Identificar y evaluar las barreras de las poblaciones vulnerables a la hora de acceder a los servicios de justicia** para defender sus derechos fundamentales y mejorar su acceso a la justicia. Podrían identificarse y visualizarse mejor las barreras y los problemas que afrontan las mujeres (no necesariamente víctimas o posibles víctimas de violencia), los grupos indígenas, los representantes de las poblaciones rurales y la comunidad LGTBTI para perfeccionar los servicios de justicia y garantizar el acceso de determinadas poblaciones.
- **Mejorar los mecanismos para reducir las prácticas discriminatorias** que obstaculizan el acceso de las poblaciones vulnerables a los servicios de justicia en el Perú. Esto implicaría, entre otras cosas:
 - **Crear un registro nacional de casos de discriminación contra las mujeres, la población indígena y la comunidad LGTBTI.** Hacer que el contenido del registro sea accesible en todo el sistema judicial y para las partes interesadas clave.
 - **Aumentar la capacitación y la capacidad de los operadores de la justicia para erradicar los estereotipos y prejuicios.** Considerar la adopción de medidas para aumentar la sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos sobre la violencia contra la comunidad LGTBTI. Además, considerar la adopción de un protocolo para la investigación y la prestación de servicios de justicia en casos de violencia contra personas LGTBTI.
 - **Continuar capacitando y sensibilizando a los funcionarios públicos (por ejemplo, jueces y policías) acerca de las vías de acceso.** Aumentar la disponibilidad de programas de capacitación sobre el terreno en diversas regiones y comunidades de todo el país. Implementar medidas para mejorar la confianza de las personas en ellos. Se puede seguir capacitando a los funcionarios públicos para que adopten una perspectiva de género al abordar los casos de violencia contra las mujeres.
- **Implementar actividades de sensibilización con las comunidades que interactúen con todos los componentes del sistema de justicia.** Esto podría lograrse poniendo en práctica estrategias de comunicación con un lenguaje claro y accesible sobre los servicios de justicia (haciendo hincapié en los mecanismos alternativos de solución de controversias). Además, fomentar un enfoque sistemático en la identificación de los destinatarios y las comunidades objetivo de los servicios y tratar de emplear los mecanismos de comunicación más eficaces para esos destinatarios. Para alcanzar este objetivo, podrían ser útiles las asociaciones con organizaciones comunitarias y unos procesos sólidos de clasificación de problemas y derivación que sean coherentes con un enfoque de “no hay puertas equivocadas”.

Continuar fortaleciendo las instituciones para una mejor prestación de servicios de justicia centrados en las personas. Para implementar esta recomendación, el Perú podrá considerar lo siguiente:

- **Fortalecer la justicia de paz y los servicios de justicia comunitaria** para garantizar que funcionen de la mejor manera posible y evitar posibles conflictos entre los sistemas jurídicos

consuetudinario y formal, garantizando al mismo tiempo las salvaguardas y protecciones de los derechos humanos. Esto podría lograrse mediante lo siguiente:

- **Brindar mayor apoyo (en términos de capacitación) a los jueces de paz y los mecanismos indígenas de solución de controversias.** Esto les permitiría garantizar que operan al mejor nivel posible y de la manera más estrecha que se puede lograr con respecto a los procesos constitucionales, de derechos humanos y con perspectiva de género.
- **Promulgar e implementar una ley para regular el alcance de los jueces de paz (no letrados) y su coordinación con el resto del sistema de justicia.** Además, los jueces de paz podrían recibir capacitación en derechos humanos y cuestiones de género. Por otra parte, contemplar la creación o adaptación de un sistema de información donde los jueces de paz puedan incluir información sobre sus casos.
- **Adecuar e implementar progresivamente un sistema de información para el registro de los casos y las decisiones dentro de los mecanismos de la justicia comunitaria.**
- **Promulgar e implementar una ley para definir el alcance de la jurisdicción de justicia indígena y su coordinación e interacción con la jurisdicción formal. Esta ley debe:**
 - Cumplir con las normas internacionales en materia de justicia indígena.
 - Definir y regular claramente la interacción y coordinación entre los sistemas de justicia indígena o comunitaria y ordinaria, sobre la base del fomento del diálogo intercultural, la garantía de la capacidad de coordinación, la promoción del intercambio jurisdiccional y la protección y promoción de los derechos indígenas a la diversidad cultural y étnica.
 - Establecer limitaciones claras para implementar la justicia indígena a fin de garantizar la coherencia con las normas constitucionales y de derechos humanos.

References

- Ardito-Vega, W. (2012), *La Promoción del Acceso a la Justicia en la Zonas Rurales*, Poder Judicial del Perú, [12]
<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Lapromociondelaccesoalajusticiaenlaszonasrurales.pdf>.
- Brandt, H. (2017), *La justicia Comunitaria y la Lucha por una Ley de Coordinación de la Justicia Comunitaria [Communitarian Justice and the Struggle for a Law, Which Regulates the Coordination of the Judicial Systems]*, [24]
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201701.009>.
- CEJ (2023), *Corporación Excelencia en la Justicia (2023), Jueces y Fiscales por cada 100 000 habitantes en Colombia*, [29]
<https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/oferta-institucional/jueces-y-fiscales-por-cada-100-000-habitantes/>.
- CEJA (2021), *La Justicia Indígena y la Justicia Ordinarias frente a los Conflictos Civiles Camino para su Articulación [Indigenous Justice and Ordinary Justice in Civil Cases in the Path to their Articulation]*, Santiago de Chile, [37]
https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5697/PUB_justiciaindigena.pdf?sequence=1.
- Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (2021), *Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia [Public Policy for the Justice System Reform]*, [7]
<https://www.gob.pe/institucion/consejo-de-justicia/informes-publicaciones/2021932-politica-publica-de-reforma-del-sistema-de-justicia>.
- Defensoría del Pueblo (2021), *Violencia Contra las Mujeres: Cuando las Herramientas Judiciales son Utilizadas Indebidamente por los Agresores-Análisis de Casos [Violence against women: when judicial tools are unduly used by aggressors-case analysis]*, [21]
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Hostigamiento-uso-de-herramientas-judiciales-casos.pdf>.
- Defensoría del Pueblo (2018), *El Proceso de Alimentos en el Perú: Avances, Dificultades y Retos [Alimony procedure in Peru: strides, difficulties and challenges]*, [15]
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/DEFENSORIA-ALIMENTOS-JMD-27-07-18-2.pdf>.
- Defensoría del Pueblo (2017), *La Ley N° 30364, La Administración de Justicia y la Visión de las víctimas [Law No. 30364, Justice Administration and the victims' vision]*, [14]
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-N-063-2017-DP-ADM.pdf>.
- El Peruano (2023), “Resolución Administrativa N.° 000474-2022-CE-PJ”, [34]
<https://www.gob.pe/institucion/pj/normas-legales/4301036-000474-2022-ce-pj>.
- Gomez, K. (2023), *Alternative dispute Resolution mechanisms and transformative constitutionalism in Latin America: How a people-driven and effective universal access to justice fosters rule of law and generates social inclusion*, [4]
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4323903.

- IEP (2023), *Índice de Paz Mexico 2023*, [31]
<https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/647041b385d0307a47a4573a/1685078486067/ESP-MPI-2023-web.pdf>.
- INE (2019), *Estadísticas Judiciales 2019*, [http://Instituto Nacional de Estadística de Chile \(2019\). Estadísticas Judiciales 2019, Santiago de Chile, https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/justicia/publicaciones-y-anuarios/difusi%C3%B3n/informe-anual-estad%C3%ADsticas-judiciales-2019.pdf](http://Instituto Nacional de Estadística de Chile (2019). Estadísticas Judiciales 2019, Santiago de Chile, https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/justicia/publicaciones-y-anuarios/difusi%C3%B3n/informe-anual-estad%C3%ADsticas-judiciales-2019.pdf). [30]
- INEI (2022), *Acceso y Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares y por la Población, 2010-2021*, <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3966747-peru-acceso-y-uso-de-las-tecnologias-de-informacion-y-comunicacion-en-los-hogares-y-por-la-poblacion-2010-2021>. [10]
- INEI (2022), “Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales”, [9]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3396297/Per%C3%BA%3A%2050%20a%C3%B1os%20de%20cambios%2C%20desaf%C3%ADos%20y%20oportunidades%20poblacionales.pdf?v=1657734986>.
- INEI (2020), *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2020 [2020 Demographic and Family Health Survey]*, [17]
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1795/pdf/cap011.pdf.
- INEI (2018), *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2018 [2018 Demographic and Family Health Survey]*, [18]
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1656/index1.html.
- INEI (2018), *Perú: Perfil Sociodemográfico, Informe Nacional, Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas [Peru: 2017 Socio-demographic Profile: XII population Census, VII Housing Census, III Indigenous Communities Census]*, [23]
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf.
- INEI (2017), *Primera Encuesta Virtual para Personas LGTBI [First Virtual Survey for LGTBI People]*, [25]
<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/lgbti.pdf>.
- Inter-American Court of Human Rights (2023), *Case of Olivera Fuentes v. Peru. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs - Judgment of February 4, 2023*, [28]
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_484_esp.pdf.
- Inter-American Court of Human Rights (2020), *Case of Azul Rojas Marín Vs. Peru - Ruling of March 12, 2020*, [26]
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf.
- La Rota, M.E. et al. (2014), *Ante la Justicia: Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia en Colombia [Prior to Justice: Legal Needs and Access to Justice in Colombia]*, [13]
https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_665.pdf.
- Latinobarómetro (2021), *Informe 2021 Adios Macondo [2021 Report Goodbye Macondo]*, [8]
<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

- MINJUSDH (2021), *Boletín Estadístico de Defensa Pública. I Trimestre 2021*, [11]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1956368/BOLETIN%20ESTADISTICO%20DEFENSA%20PUBLICA.pdf.pdf?v=1624055069>.
- MINJUSDH (2020), *II Encuesta de Derechos Humanos: Población LGBT [II National Human Rights Survey: LGBT Population]*, [27]
<https://salutsexual.sidastudi.org/es/registro/a53b7fb37256b87c01732d3469bc02e0>.
- MINJUSDH (2018), *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*, [22]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539318/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf.pdf>.
- Nylund, A. (2014), *Access to Justice: Is ADR a help or Hindrance? The Future of Civil Litigation - Access to Courts and Court-annexed Mediation in the Nordic Countries*, [3]
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-04465-1_16.
- OECD (2023), *OECD Recommendation on Access to Justice and People-centred Justice System*, [2]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>.
- OECD (2022), *Gender Equality in Peru: Towards a Better Sharing of Paid and Unpaid Work, Gender Equality at Work*, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://doi.org/10.1787/e53901b5-en>.
- OECD (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.
- OECD (2020), *Gender Equality in Colombia: Access to Justice and Politics at the Local Level*, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://doi.org/10.1787/b956ef57-en>.
- OECD (2020), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, OECD Publishing, Paris, [33]
<https://doi.org/10.1787/184acf59-en>.
- OECD (2015), *Equal Access to Justice - OECD Expert Roundtable Background Notes*, [32]
<https://www.oecd.org/gov/Equal-Access-Justice-Roundtable-background-note.pdf>.
- Plataforma digital única del Estado Peruano (2020), *Línea 100 del MIMP incrementó en 97% las llamadas durante el 2020, Nota de Prensa Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*, [19]
<http://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/325922-linea-100-del-mimp-incremento-en-97-las-atenciones-de-llamadas-durante-el-2020>.
- Poder Judicial del Perú (2022), *Informe de Logros Alcanzados 2022 de la Comisión de Acceso a la Justicia de Personas en condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad [2022 Achievements Report of the Commission for Access to Justice for Vulnerable People and Justice]*, [6]
- Pontificia Universidad Católica del Perú (2021), *Estudio para determinar el nivel de calidad de servicio de los Centros de Asistencia Legal Gratuita [Study to determine the quality of the service provided by the Centres of Free Legal Assistance]*, [16]
<https://ejenopenal.pe/wp-content/uploads/2022/08/MINJUSDH-INFORME-FINAL-ALEGRA-2021.03.29.pdf>.
- World Bank (2020), *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, [35]
<http://hdl.handle.net/10986/32436>.

Zambrano (2017), *BAGUA: Entendiendo al Derecho en un Contexto Culturalmente Complejo*
(*BAGUA: Understanding Law in a culturally complex context*),
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110976>.

[36]

Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú

HACIA INSTITUCIONES DE JUSTICIA EFICACES Y TRANSPARENTES PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO

Este informe proporciona un análisis exhaustivo del sistema de justicia de Perú y ofrece recomendaciones concretas, basadas en la experiencia y las mejores prácticas de los países de la OCDE, sobre cómo hacerlo más eficaz, eficiente, transparente, accesible y centrado en las personas. Sobre la base de la Recomendación de la OCDE sobre el Acceso a la Justicia y los Sistemas de Justicia Centrados en las Personas, el informe sugiere cómo Perú puede implementar mejor su desafiante agenda de reforma de la justicia para que el acceso a la justicia sea efectivo para todos, incluidos los más necesitados. En particular, propone soluciones prácticas para modernizar las disposiciones institucionales y funcionales de Perú con el fin de mejorar la administración de justicia y la prestación de servicios centrados en las personas, acercándolo a los estándares y mejores prácticas de la OCDE en este ámbito.



Cofinanciado por
la Unión Europea



IMPRESA ISBN 978-92-64-74326-7
PDF ISBN 978-92-64-95122-8



9 789264 743267