

MARTÍN TANAKA
EDITOR

2021

Capítulo 3

**LAS ELECCIONES
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas
o aprovechadas?**



2021: las elecciones y el bicentenario
¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2021
Impresión por demanda

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-06705
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lima - Perú

REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS TEMAS PENDIENTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Ana Teresa Revilla Vergara¹

El sistema de administración de justicia independiente e imparcial es un factor clave para el desarrollo de los países. Para ello, es fundamental que las instituciones relacionadas con la administración de justicia funcionen de manera adecuada y eficiente; y, especialmente, que orienten su actuación de forma coordinada para atender los principales problemas que existen en el país.

Son muchos los aspectos que se deben tener en cuenta para impulsar mejoras en el sistema de administración de justicia. Algunos de ellos se dan al interior de cada una de las instituciones, mientras que otros deben ser enfrentados en forma conjunta y coordinada por distintas entidades, como la violencia intrafamiliar, la minería y la tala ilegal, el narcotráfico, entre otros. Cabe resaltar que todos estos problemas involucran grandes recursos económicos y, por lo general, están vinculados a otros delitos.

¹ Magíster en Investigación Jurídica y docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Expresidenta ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y exvocal del Tribunal de Contrataciones.

ROL DE LA CORTE SUPREMA

En el ámbito de las instituciones, la presidenta del Poder Judicial, doctora Elvia Barrios, anunció en su discurso de apertura de gestión 2021-2022 el nuevo rol que debe asumir la Corte Suprema de Justicia de la República:

debe abocarse a construir precedentes judiciales que nos permiten predictibilidad en la administración de justicia y sentar las bases jurisprudenciales que se requieran para una justicia diferente. Por ello hemos formulado un Proyecto de Ley de Casación que restringe el ingreso de causas a la Corte Suprema para tal fin y aprovecho la presencia de la Presidenta del Congreso de la República para solicitarle que sea debatido y aprobado con carácter prioritario.

Lo que señala la doctora Barrios es fundamental. Hace treinta años se propuso, pero no se logró. Es hora de que el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo se sumen a esta propuesta, pues la demora de muchos procesos judiciales se produce porque estos llegan hasta la Corte Suprema. Un cambio así va a suponer un mayor liderazgo de esta Corte.

AUTORIDADES NACIONALES DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

Las Autoridades Nacionales de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público fueron creadas mediante las leyes 30943 y 30944, del 8 de mayo de 2019, a propuesta de la Comisión de Reforma Judicial, luego de los graves escándalos de corrupción en el sistema de justicia de julio de 2018. El proceso de selección de los titulares de estas entidades está siendo llevado por la Junta Nacional de Justicia.

La Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial debería empezar a funcionar lo más pronto posible y subsumir a la actual Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). En el Ministerio Público deberá

sucedir lo propio: la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público debe reemplazar cuanto antes a la Fiscalía Suprema de Control Interno. Estas entidades tienen a su cargo el control funcional del personal jurisdiccional, de los jueces de todas las instancias (excepto los jueces supremos), y del personal de función fiscal del Ministerio Público y de todos los fiscales (salvo, nuevamente, los fiscales supremos). En el caso de la OCMA, su actuación ha sido básicamente reactiva y se ha basado en denuncias presentadas por litigantes, ciudadanos o la prensa.

Va a ser indispensable desarrollar un mecanismo que permita identificar señales de alerta a través de un mapa de riesgos, así como posibles casos de corrupción que merezcan ser investigados. Esto podría ser detectado a partir de las respuestas dadas a los conflictos que se les presentan. Por ejemplo, un terrible caso de impunidad en el Poder Judicial se dio con un exjuez supremo que liberaba a violadores sobre la base del artículo 15 del Código Penal, que establece la figura del «error de hecho culturalmente condicionado». La misma impunidad se vio en los casos resueltos por el exmagistrado César Hinostroza cuando era presidente de la Corte Superior del Callao y liberó a mafias de narcotraficantes. A pesar de que estas respuestas eran una clara señal de alerta, no se tomaron en cuenta por la OCMA.

Identificar conductas de riesgo es bastante complejo y delicado, pues se puede caer en arbitrariedades o generar mucho daño al sistema. Uno de los «riesgos» identificados por un exjefe de la OCMA fue considerar que, si el juez variaba una orden de detención por comparecencia, este había recibido dinero. En esos casos la OCMA abría inmediatamente un proceso administrativo disciplinario. Sin embargo, no se puede asumir que hay corrupción porque un juez, de primera impresión, da orden de detención y luego, al revisar el caso, varía a comparecencia. Debido a esto, muchas personas han sufrido una detención arbitraria mientras se les seguía el proceso judicial, lo que ha ocasionado el absurdo abarrotamiento de los establecimientos penitenciarios.

SISTEMA PENAL

En el derecho penal hay también mucho por hacer para sancionar adecuada y proporcionalmente las conductas reprochables. En nuestro país hay un exceso de criminalización de conductas, muchas veces de forma desproporcionada. Esto se debe a la cantidad de cambios que ha sufrido el Código Penal. Por ello, es indispensable conformar un grupo de trabajo que, a partir de investigación empírica, elabore una propuesta de nuevo Código Penal.

Actualmente, el Perú tiene una sobrepoblación penitenciaria que ha ido aumentando dramáticamente los últimos años, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

	Capacidad de albergue	Población total	% de ocupación	Sobrepoblación	% de sobrepoblación
Enero de 2018	39 158	85 727	219%	46 569	119%
Enero de 2019	39 123	91 283	233%	52 160	133%
Enero de 2020	40 137	96 145	240%	56 008	140%
Octubre de 2020	40 827	87 754	215%	46 927	115%

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

Entre enero y octubre de 2020, se redujo en casi 8400 el número de personas privadas de libertad, debido a las normas emitidas por el Poder Ejecutivo relativas a la omisión a la asistencia familiar, a la condonación de deuda con el Estado peruano de los extranjeros condenados (para que sean trasladados a sus países de origen) y al impulso de la Comisión de Gracias Presidenciales, el Poder Judicial y los defensores públicos.

Luego de ese gran esfuerzo, para octubre del año pasado, se requeriría disponer del doble y un 15% adicional de establecimientos peni-

tenciarios a los actualmente existentes. Esto supone infraestructura, personal y servicios complementarios, como alimentación y talleres, entre otros.

En este escenario, se debería impulsar la implementación de penas alternativas a las penas «privativas de libertad», que, de hecho, deberían asumirse como la última opción. El Estado ahorraría recursos significativos si las entidades involucradas dedicaran parte de su esfuerzo a implementar estas medidas alternativas; sin embargo, lamentablemente, la gravedad de todas las penas actuales hace casi imposible que estas se puedan usar. De implementarse correctamente este sistema, todos ganaríamos. Para que sea así, este debe diseñarse junto con los gobiernos locales y regionales. Esto supone un gran esfuerzo de creatividad y coordinación, pero hay valiosas experiencias en otros países que se pueden tomar como referencia. Para que esto funcione, debe identificarse un mayor número de delitos y situaciones en las que el juez puede aplicar este tipo de sanciones.

A través de investigaciones se puede evaluar la eficacia o no de las disposiciones del Código Penal. Por ejemplo, en las sanciones establecidas por ingresar de droga a un establecimiento penitenciario. En entrevistas realizadas a un grupo de internas en el establecimiento penitenciario de Pucallpa, alrededor de diez mujeres habían sido condenadas entre 10 a 12 años de pena privativa de la libertad por haber ingresado droga al penal en el que se encontraba su pareja. El caso más saltante era el de una joven mujer que, por ingresar con 30 gramos de marihuana, había sido condenada a 12 años de pena privativa de libertad.

Otro delito que consideramos debe revisarse es el de «omisión a la asistencia familiar», cuyo incumplimiento se sanciona con pena privativa de la libertad. Muchos de estos casos son dramáticos. En el establecimiento penitenciario de Río Negro, por ejemplo, encontramos detenida a una madre que, estando embarazada y teniendo un hijo de 8 años, fue condenada a pena privativa de libertad de un año por no pagar los S/250 mensuales de «alimentos» a su otra hija de 10 años,

a la que no veía desde que tenía cuatro años porque el padre le había quitado la patria potestad. La madre se encontraba, así, en el establecimiento penitenciario con su bebé de pocos meses de nacido, un hijo de 8 años al que no podía atender y una hija mayor a la que no podía pagar los alimentos. Quien la sentenció fue una magistrada.

Es importante realizar investigaciones para conocer la aplicación de las normas que disponen la pena privativa de libertad de las personas antes de continuar con esta carrera de aumentar sistemáticamente las penas para quedar bien con «la opinión pública».

LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA

Esta entidad fue creada en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura y tiene la enorme tarea pendiente de designar jueces y fiscales de todos los niveles. Dada la gran cantidad de provisionalidad en el Poder Judicial y el Ministerio Público, es altamente recomendable que se convoquen primero los procesos de selección de jueces y fiscales supremos y, luego, los demás niveles.

Deberá también ponerse al día en los procedimientos disciplinarios que se le siguen a los jueces y fiscales, y la revisión de los 1400 nombramientos realizados por el ex-Consejo Nacional de la Magistratura.

EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

En virtud de la pandemia, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público rápidamente han debido adaptarse a la «nueva normalidad». Afortunadamente, en 2019 el Estado peruano suscribió un convenio de préstamo con el Banco Mundial de hasta US\$ 85 millones para la ejecución del programa «Mejoramiento de los servicios de justicia no penales a través de la implementación del Expediente Judicial Electrónico (EJE)». Es de vital importancia que pongan todo su esfuerzo para eje-

cutar el préstamo, por el impacto positivo que este va a traer en la puesta en marcha del expediente electrónico.

GRAVES PROBLEMAS NO ATENDIDOS ADECUADAMENTE

El sistema de administración de justicia no debe estar de espaldas a los principales problemas de nuestro país. Para ello es vital que se actúe de manera coordinada con los otros poderes del Estado, a través del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. En este espacio se debe impulsar la reforma del sistema a través de la formulación de los criterios para la elaboración de la política nacional del sistema de justicia (artículo 1 de la ley 30942).

El sistema de justicia actúa muchas veces pasivamente, aunque de manera excepcional hayamos visto una respuesta oportuna a un fenómeno social. Los casos de violencia familiar, por ejemplo, que se han producido desde siempre, en el Perú fueron «visibilizados» a fines de la década de 1980, gracias al accionar de varias organizaciones feministas que impulsaron y promovieron la creación de una comisaría para la mujer a espaldas de Palacio de Justicia. Tal fue la cantidad de denuncias interpuestas, que al Ministerio del Interior no le quedó otra salida que ir creando cada vez más estas comisarías. Posteriormente, a fines de la década de 1990, gracias a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, diseñamos los Módulos Básicos de Justicia para atender principalmente los casos de violencia familiar en las zonas fuera de las sedes de Corte y zonas urbano-marginales. Lamentablemente, debido al crecimiento de las ciudades y la gran demanda de servicios de justicia, este problema fue dejado de lado en estos módulos y dejó de ser prioritario. Recientemente, bajo el liderazgo de la actual presidenta Elvia Barrios, el Poder Judicial viene implementando el «Sistema Nacional Especializado de Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar», en el cual se quiere usar la figura del juez de paz. Recomendamos que en la elección de estos se exija que en la terna

postule al menos uno de otro sexo. Eso se hizo en 1998 con excelentes resultados. Por primera vez, se logró un buen número de juezas de paz, que resuelven muchos problemas relacionados con temas de familia y violencia intrafamiliar.