

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES

SECCIÓN DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA



“MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

POR LA MODALIDAD DE TESIS

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA**

**ELABORADO POR:
DARWIN TEÓFILO EUFRACIO LEÓN
RONALD NILTON SILVA GIL**

LIMA- PERÚ

2009

2008

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias
Sociales

SECCIÓN DE POSGRADO

TESIS PARA OBTAR EL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA PÚBLICA

"Modernización del Sistema de Administración
de Justicia en el Perú"



Darwin Eufrazio, Nilton Silva
MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA
20/03/2008



DEDICATORIA

A nuestros padres,
por su incondicional apoyo
y amor infinito

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Óscar Ayzanoa Vigil, dado que sin su invaluable asesoramiento jurídico, no hubiera sido posible la culminación de la presente tesis.

CANDIDATOS A OBTAR EL GRADO DE
MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA

Darwin Teófilo Eufrazio León
Ing. Economista

Ronald Nilton Silva Gil
Ing. Economista

ASESOR DE TESIS

Doc. Jaime Reyes Miranda

REVISORES DE TESIS

Mag. Sergio Cuentas Vargas

Dr. David Aranaga Manrique

ÍNDICE GENERAL

ABSTRACT

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

ESQUEMA GENERAL DE LA TESIS

CONCLUSIONES GENERALES Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LA
TESIS

CAPITULO I: "Modernización del Estado y de la Administración de Justicia
desde una Perspectiva Económica"

CAPÍTULO II: " Diagnóstico de los Principales Procesos de las Instituciones
del Sistema de Administración de Justicia en el Perú "

CAPÍTULO III: "Evaluación de una Política de Modernización de la
Administración de Justicia"

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE ANALÍTICO

ABSTRACT	II
PRESENTACIÓN	IV
INTRODUCCIÓN	IX
ESQUEMA GENERAL DE LA TESIS	XVI
CONCLUSIONES GENERALES	XXXI
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA TESIS	XXIV

CAPITULO I: "Modernización del Estado y de la Administración de Justicia
desde una Perspectiva Económica"

CONTENIDO

ASPECTOS GENERALES Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	4
I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
II OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	5
III JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	6
IV HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	7
V METODOLOGÍA	7
MARCO CONCEPTUAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	9
I ¿QUÉ SE ENTIENDE POR MODERNIZACIÓN DEL ESTADO?	9
II ¿QUÉ SE ENTIENDE POR MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?	15
2.1 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA MODERNIZACIÓN O BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?	16
2.2 ¿QUÉ EFECTOS ECONÓMICOS TIENE EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?	17
2.3 ¿QUÉ LECCIONES SE TIENEN DE LAS EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNDO?	23
III ¿QUÉ DIFERENCIAS EXISTEN ENTRE LOS DISTINTOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNDO?	25
IV ¿ES IMPRESCINDIBLE EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?	36
V ENFOQUE SISTÉMICO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	44
ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ	51

I	EVOLUCIÓN HISTÓRICA	51
1.1	DERECHO PRE-INCAICO	51
1.2	DERECHO INCAICO	52
1.3	DERECHO INDIANO	56
1.4	DERECHO REPUBLICANO	57
1.5	ANTECEDENTES EN LAS CONSTITUCIONES	59
II	ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ	62
2.1	INSTITUCIONES CONFORMANTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y ANTECEDENTES DE MODERNIZACIÓN	69
	ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ	124
I	ANTECEDENTES ECONÓMICOS DE LA MODERNIZACIÓN	124
1.1	PLAN NACIONAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	124
1.2	BIRF - BM EN EL MARCO DEL PNRIAJ	136
1.3	PROYECTO DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA DEL PERÚ (JUS-PER)	140
1.4	OTROS PROYECTOS IDENTIFICADOS EN EL BANCO DE PROYECTOS (BP)	149
	CONCLUSIONES DE CAPÍTULO I	152
	RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO I	159

CAPÍTULO II: "Diagnóstico del Sistema de Administración de Justicia en el
Perú"

CONTENIDO

DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES PROCESOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ	3
I TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	3
II ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA	6
III CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	8
IV MINISTERIO PÚBLICO	10
V PODER JUDICIAL	13
VI MINISTERIO DE JUSTICIA	16
VII INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	20
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II	25
RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO II	27

CAPÍTULO III: "Evaluación de una Política de Modernización de la Administración de Justicia"

CONTENIDO

1	ANÁLISIS DEL DIMENSIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DEMANDADOS AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	7
1.1	METODOLOGÍA PARA EL DIMENSIONAMIENTO CUANTITATIVO DE LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	7
1.2	DIMENSIONAMIENTO TOTAL DE LOS MACROSERVICIOS	22
2	ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DEL ACTUAL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	45
2.1	METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE LOS MACROSERVICIOS	45
2.2	ANÁLISIS DE LA BRECHA NO CUBIERTA DE SERVICIOS POR PARTE DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	57
2.3	APLICACIÓN DEL ENFOQUE SISTEMICO AL ANALISIS DE BRECHA REALIZADO	62
3	ANÁLISIS DE LA PRECEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	66
4	METAS Y REQUERIMIENTOS PARA ATENDER LA BRECHA DE LOS SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.	78
4.1	REQUERIMIENTO DE PERSONAL INCREMENTAL PARA ATENDER LA BRECHA.	78
4.2	REQUERIMIENTO DE INVERSIÓN.	83
5	ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	87
6	ANÁLISIS DE LOS BENEFICIOS GENERADOS POR LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	96

6.1	BENEFICIOS DE LAS ACCIONES ANTES DE JUDICIALIZAR LA ACCIÓN PENAL	96
6.2	COSTOS PARA LOS USUARIOS CUANDO SE JUDICIALIZO EL CASO	105
6.3	COSTOS PARA LAS INSTITUCIONES EN LA SITUACIÓN ACTUAL	120
6.4	BENEFICIOS PARA LOS USUARIOS MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	121
6.5	BENEFICIOS PARA LAS INSTITUCIONES MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	139
6.6	BENEFICIOS MACROECONÓMICOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	143
7	¿CUANTO GANA EL PAÍS?	149
7.1	EL PAÍS SE GANA CON LA PREVENCIÓN:	149
7.2	EL PAÍS SE GANA CON LA EL ENFOQUE SISTEMICO DEL SAJ:	149
	CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II	165
	RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO II	169

Maestría en Gerencia Pública

ABSTRACT

**Modernización del Sistema de
Administración de Justicia en el Perú**

Darwin Eufrazio, Nilton Silva



2009

ABSTRACT

La presente tesis demuestra que la implementación de una Política Pública del Estado, bajo un Modelo de Modernización Sistémica y desde la perspectiva del usuario aplicado a la Administración de Justicia, es socialmente rentable para el país.

Para ello, en un primer momento se sistematiza la problemática de los servicios que brinda el Sistema de Administración de Justicia-SAJ desde un enfoque sistémico y de los usuarios. Luego, se propone una metodología de evaluación de políticas públicas que finalmente se aplica a una propuesta de modernización sistémica del SAJ, validando así una herramienta de evaluación de políticas públicas.

La tesis plantea un modelo de modernización basado fundamentalmente en la mejora de procesos, es decir, en la generación de las condiciones mínimas necesarias para una prestación de servicios en tiempos y costos razonables.¹

¹ El análisis normativo ha sido excluido, dado que los autores de la tesis son profesionales de Ingeniería Económica y la tesis se orienta a un análisis económico del Sistema de Administración de Justicia.

Maestría en Gerencia Pública

PRESENTACIÓN

**Modernización del Sistema de
Administración de Justicia en el Perú**

Darwin Eufrazio, Nilton Silva



2009

PRESENTACIÓN

Las iniciativas que buscaron la modernización del sistema de administración de justicia en el Perú han sido varios. Se tiene que, en las últimas dos décadas, el denominado Sistema de Administración de Justicia-SAJ en el Perú ha sido materia de múltiples análisis y diagnósticos sobre su funcionamiento, teniendo como principal referente a los servicios prestados por el Poder Judicial.

Los diversos análisis tienen su punto de encuentro en afirmar que problemas existentes en el SAJ afectan la credibilidad y confianza de las instituciones que lo conforman, a la calidad de los servicios que presta a la población, debilitando así las condiciones de estabilidad jurídica imprescindibles para garantizar un desarrollo económico sostenible.

Sin embargo, una característica de la mayoría de los esfuerzos de modernización desplegados solo ha considerado la participación de algunas de las instituciones que conforman el SAJ. Aunado a esto, está el hecho de que ninguna de las propuestas han adoptado el enfoque sistémico, es decir, el considerar a las instituciones como parte de un sistema, donde se cumple que estas se afectan mutuamente. Como resultado, se tiene que cualquier mejora

en alguna de las instituciones que conforman el SAJ debe ir acompañada de las mejoras en las demás instituciones, a fin de que el conjunto de los servicios mantenga los estándares adecuados.

Así, muchos autores destacan listan una serie de recomendaciones a tener en cuenta para las propuestas de modernización del SAJ, como son²:

- La vital importancia de una orientación hacia la prestación de servicios a los ciudadanos.
- La acogida de la población a la oferta de un servicio próximo e integral, en donde encuentra en un mismo edificio todas las instituciones que necesita.
- Los deficientes mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos.
- La falta de compromiso de las instituciones judiciales y gubernamentales de mantener operativos servicios públicos esenciales con una dotación

² Fernando Grafe, Consultor Internacional en materia de Justicia.

de recursos económicos mínimos para su mantenimiento conduce a que las iniciativas comiencen a degradarse por falta de sostenibilidad.

Teniendo como punto de partida lo descrito anteriormente, la presente tesis busca encontrar a una respuesta desde la perspectiva económica a la interrogante de por qué no funciona adecuadamente el SAJ en el Perú. En ese sentido, se encuentra una respuesta en el hecho de que no se ha considerado el funcionamiento de la Administración de Justicia como un Sistema, encontrando una única propuesta de modernización sistémica al Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, propuesta por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia-CERIAJUS, pero cuyas medidas y recomendaciones no fueron implementadas en su totalidad. Pero fundamentalmente, no se generó una herramienta que permita medir el avance en la implementación de las intervenciones propuestas.

Ante esta primera limitación, la tesis sistematiza de manera sistémica la problemática de la administración de justicia, tomando de consideración estos distintos antecedentes. Así, bajo el enfoque sistémico de análisis, deja de lado el plano normativo, para centrarse en el análisis económico de la intervención. Es decir, analiza los aspectos de gestión y coordinación de la administración de justicia, y como estos afectan al usuario final, para luego hacer una propuesta de modernización que rece sobre los principios del enfoque sistémico y la

optimización de recursos, que permitan optimizar los beneficios de la intervención.

Bajo esta perspectiva económica, en la tesis se analiza la correlación existente entre la forma en que se presta el servicio de administración de justicia y la calidad del mismo. Así, se plantean mejoras en los sistemas de información, mecanismos de coordinación, integración física de servicios, fortalecimiento de capacidades, ampliación de cobertura de servicios, entre otros, y; sobre todo se estima que beneficios traería consigo estas mejoras, para sopesarlos con los costos de implementación de la propuesta.

Luego, como contraparte a la problemática existente, se plantea una propuesta de modernización sistémica de la Administración de Justicia. Pero, el aspecto distintivo de la tesis es que ofrece una herramienta que permita evaluar estas intervenciones recomendadas para mejorar el SAJ.

Para ello, detalla metodológicamente las consideraciones a tener en cuenta para generar la información necesaria que permita identificar los beneficios y los costos que traería la propuesta, para que desde un análisis de costo beneficio, se pueda determinar si es rentable socialmente intervenir bajo una perspectiva sistémica en el SAJ.

La tesis demuestra finalmente que la implementación de una Política Pública del Estado, bajo un Modelo de Modernización Sistémica y desde la perspectiva del usuario aplicado a la Administración de Justicia, es socialmente rentable para el país.

Para la demostración anterior, la tesis utiliza la información recabada del análisis de experiencias internacionales de modernización de modernización de los sistemas de justicia, así como de las propias experiencias en las dos últimas décadas en el Perú. Pero, para contar con estimaciones de beneficios y costos de la propuesta planteada, los autores utilizaron como referencia fundamental las estimaciones realizadas en el estudio de pre inversión a nivel de perfil del “Programa de Modernización de la Administración de Justicia para la mejora de los Servicios brindados a la población peruana”-PMSAJ, un Programa de Inversiones aprobado a nivel de perfil en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Perú, cuya formulación estuvo a cargo del Ing. Darwin Eufrazio León, en su calidad de consultor para el Ministerio de Justicia y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID durante los años 2005 al 2008. Además, dicho Programa tenía previsto financiarse con recursos de endeudamiento público con el BID, cuyas gestiones estuvieron a cargo del Ing. Nilton Silva Gil, cuando laboraba en el Ministerio de Justicia en el año 2007.

En ese sentido, la tesis busca aportar con una metodología para realizar evaluaciones económicas de las políticas públicas, validando su efectividad en la propuesta de modernización sistémica del SAJ en el Perú, propuesta por el PMSAJ.

Finalmente, los resultados de esta tesis invitan a que se pueda extender la aplicación de esta metodología a la evaluación de políticas públicas en otros campos, a fin de medir su efectividad en el cumplimiento de los objetivos que propone cada política pública, como también podría ser el caso de los proyectos de ley que son presentados en el Congreso de la República del Perú.

Maestría en Gerencia Pública

INTRODUCCIÓN

**Modernización del Sistema de
Administración de Justicia en el Perú**

Darwin Eufrazio, Nilton Silva



2009

INTRODUCCIÓN

La idea de tocar el tema de la Administración de Justicia en el Perú tiene su motivación principal a raíz de la experiencia laboral en la materia que adquirieron los autores cuando laboraron para el Ministerio de Justicia³. En el desempeño de sus labores, fueron testigos de los esfuerzos que venía realizando el Ministerio de Justicia para en base a las propuestas de la CERIAJUS, formular una propuesta de modernización del Sistema de Administración de Justicia-SAJ en el Perú. En dicho esfuerzo, los autores participaron en la elaboración y gestiones necesarias para concretizar una propuesta de modernización del SAJ, que se inició con la elaboración de un Estudio de Pre inversión a nivel de perfil denominado “Programa de

³ El Ing. Darwin Eufracio laboró en el Ministerio de Justicia-MINJUS desde el año 2004 al 2007, liderando el equipo que elaboró el estudio a nivel de perfil del “Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana”-PMSAJ. El Ing. Nilton Silva laboró en el Ministerio por dos meses en el año 2004 y de mayo de 2007 a febrero de 2008.

Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana”-PMSAJ, así como el inicio de las gestiones de una operación de endeudamiento para la culminación de los estudios y el inicio de la ejecución de tal propuesta. Los autores estuvieron vinculados laboralmente con el Ministerio de Justicia, autor de la propuesta y encargados de las gestiones⁴.

En tales circunstancias, los autores culminaron sus estudios de maestría en Gerencia Pública en el 2005, procediendo a la elección del tema de la tesis, decidiendo abordar el tema de la “Modernización del Sistema de Administración de Justicia”-SAJ, con una interrogante general de por qué no funcionaba adecuadamente el SAJ en el Perú.

Por los cargos desempeñados en el Ministerio de Justicia, los autores participaron en las discusiones sobre la modernización del SAJ, así como en la ejecución de las diversas iniciativas de modernización, como es el caso del seguimiento de la ejecución para el MINJUS del “Proyecto de Modernización de

⁴ El Ing. Darwin Eufrazio y el Ing. Nilton Silva se desempeñaron como asesores de la Secretaría General del MINJUS, y el último además asumió el cargo de Director de la Oficina de Desarrollo y Cooperación Internacional del MINJUS

de la Administración de Justicia” y el “Proyecto de Reforma del Sistema de Administración de Justicia en el Perú”-JUSPER, proyectos financiados por el Banco Mundial y una donación de la Unión Europea, respectivamente.

Así, se pudo constatar que las diferentes propuestas adolecían fundamentalmente de dos aspectos que en la tesis se plantean como fundamentales: el enfoque sistémico de las intervenciones y la orientación a los servicios brindados a los usuarios del SAJ. A esto se agrega, el hecho que no planteaban las propuestas mecanismos de evaluación, que mostrará la efectividad de la implementación de las propuestas planteadas.

Sin embargo, las dificultades primarias se vieron relevadas cuando los autores buscaron delimitar la investigación, dado que resultaba un tema complejo que involucraba no solo el análisis de mejoras en infraestructura, sino en los procesos sistémicos e institucionales; además, del respectivo análisis normativo.

Con ayuda del asesor de la tesis, el Dr. Jaime Reyes, se delimitó el tema de la tesis a un análisis desde una perspectiva meramente económica, entendiéndose por esto que cualquier análisis que cuestione el ordenamiento normativo del SAJ estaría excluido de la tesis, toda vez que ambos autores son profesionales de la Ingeniería Económica y ciertamente los menos idóneos para realizar tal análisis.

Con esta primera delimitación, se abordó el tema y se centró el análisis en las variables económicas, que involucró fundamentalmente revisar los procesos internos que siguen las instituciones para prestar sus principales servicios e integrarlos para analizarlos como sistema.

Parte de la inexperiencia como investigadores, los autores cometieron muchos errores metodológicos, que luego de las asesorías y revisiones que forman parte del proceso de la elaboración y aprobación de la tesis, se fueron corrigiendo. Por ejemplo, los autores en un primer momento centraron su atención en la verificación de la herramienta metodológica de evaluación de políticas públicas propuesta, que tuvo que ser corregida y complementada con fundamentos teórico, desarrollado en el marco teórico; además, la revisión de experiencias internacionales de modernización, a fin de recoger aprender de la experiencia de otros países.

Otro de los problemas en el momento de la elaboración de la tesis, es la escasa información referente a evaluaciones económicas de las intervenciones en el SAJ, en la cual se tuviera la estimación de los beneficios y los costos de las intervenciones. En este aspecto, es importante destacar la importancia que al respecto adquiere el PMSAJ, dado que la cuantificación de los costos y beneficios está basada en las estimaciones realizadas para dicho estudio y que

es una aplicación de someter a evaluación económica una propuesta de modernización del SAJ.

La dificultad y rigurosidad del proceso de elaboración de la tesis, se manifiesta en el tiempo que tomó realizarla, incluido los trámites administrativos que tuvo que seguir de acuerdo a los procedimientos de la Universidad Nacional de Ingeniería. Así, en un recuento cronológico, se tiene que a mediados del 2006 se presentó un primer borrador del plan de tesis, que fuera revisado y aprobado. Durante el 2007, fueron avanzando en la redacción de la tesis y la constante revisión a la luz de la experiencia laboral, que jornada tras jornada iba incorporando algún elemento nuevo de análisis en la tesis. Finalmente, en el 2008, una vez regularizado y completado los trámites administrativos – correspondiente a pagos y otras formalidades-, se inició el proceso de evaluación formal de la tesis, que se inició con la aprobación de parte del asesor de la tesis, así como del primer y segundo revisor. Con los aportes de estas tres miradas diferentes, se corrigieron los errores metodológicos, presentando una versión final, que en honor a la verdad resultó muy diferente al planteamiento inicial de los autores.

Así, en cuanto a su estructura, la presente tesis inicia con una descripción del esquema general de la tesis, en la cual se describe el enfoque utilizado para desarrollar el marco teórico y el cual sirve para el análisis, asimismo, explica

como se identifican los beneficios de la intervención propuesta, haciendo un recuento de las principales conclusiones llegadas con el estudio.

Luego, la tesis desarrolla el capítulo I, que en la primera parte desarrolla los aspectos generales y resultados de la investigación, una segunda parte que desarrolla el marco conceptual de la modernización de la administración de justicia y una tercera parte que analiza la evolución histórica del sistema de administración de justicia en el Perú.

En la primera parte, se describe el planteamiento del problema de investigación, se dan los objetivos de investigación, la justificación de la investigación, hipótesis de la investigación, la metodología y se culmina con las conclusiones generales de la investigación. En la segunda parte de este capítulo, se hace un recuento de las diferencias que existen entre los sistemas de administración de justicia en el mundo. También, en este capítulo se aborda la importancia de las tecnologías de información en un proceso de modernización de la administración de justicia. Luego, se realiza la descripción del enfoque sistémico que se utiliza como metodología de análisis en el desarrollo de la tesis. En la tercer parte del capítulo, se hace el recuento histórico del sistema de administración de justicia en el Perú, analizando el derecho preincaico, incaico, indiano, republicano y constituyente.

Desarrollado el análisis precedente, la tesis presenta el Capítulo II, en el cual se realiza el diagnóstico del sistema de administración de justicia-SAJ en el Perú, que parte del análisis sistémico del funcionamiento del SAJ, un descripción de las principales funciones de las instituciones que conforman el SAJ, para luego pasar a un análisis de las proyectos de inversión existentes en el SAJ que buscan su modernización. Finalmente, se realiza un diagnóstico sistémico interno en cada una de las instituciones del SAJ, destacando los flujogramas de procesos que siguen en la prestación de sus servicios.

En el Capítulo III de la tesis, se entra a la parte de análisis propositivo. En esta parte recae o se plasma el aporte de los graduandos, en la cual plantea una metodología para enfrentar intervenciones sistémicas en el Sistema de Administración de Justicia, y se pone a prueba dicha metodología utilizando los resultados del estudio de preinversión a nivel de perfil “Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana-PMSAJ”.

Este capítulo desarrolla en primer lugar el una metodología de análisis de requerimientos efectivos de servicios demandados al sistema de administración de justicia, que luego son testeados con los resultados del PMSAJ, que cuantifica para cada una de las instituciones y servicios que estas prestan y a partir de ello se dimensiona la intervención.

Luego, se presenta una metodología de cómo estimar la capacidad de atención de servicios por parte del actual sistema de administración de justicia, es decir, la capacidad prestadora de servicios, testeando esta utilizando los resultados del PMSAJ que cuantifica la capacidad de atención actual y futura de cada una de las instituciones en cada uno de sus servicios.

En función a los dos análisis precedentes realizados en el capítulo, se realiza un análisis de la brecha no cubierta de servicios por parte del sistema de administración de justicia. Luego, se para a plantear una metodología de análisis de los costos de la implementación de la propuesta de modernización del sistema de administración de justicia, que tomando en consideración los planteamientos del PMSAJ, se evalúa una Política de Intervención en materia de administración de justicia. También, se presenta una metodología de identificación y estimación de los beneficios generados por la modernización del sistema de administración de justicia, de acuerdo a la propuesta de intervención que da la tesis en su análisis de costos. Finalmente, se estiman los beneficios netos alcanzados con la propuesta de modernización del sistema de administración de justicia, es decir, mediante un análisis costo-beneficio, se demuestra que una política pública de modernización sistémica del sistema de administración de justicia es socialmente rentable para el país.

Cada uno de los capítulos termina con un acápite de conclusiones y otros de recomendaciones, en la cual se extraen las ideas fuerza de todo el análisis detallado en cada etapa.

Maestría en Gerencia Pública

ESQUEMA GENERAL

DE LA TESIS

Modernización del Sistema de

Administración de Justicia en el Perú

Darwin Eufrazio, Nilton Silva



2009

ESQUEMA GENERAL DE LA TESIS

En la presente tesis, se analiza una propuesta, desde la perspectiva económica, de modernización del Sistema de Administración de Justicia, demostrando que su implementación trae beneficios en la mejora de los servicios brindados a la población peruana que superan los costos de implementarla.

Sin embargo, la efectividad de la propuesta de modernización del SAJ descansa en lo que a raíz de la tesis, se convierten en características ineludibles para garantizar el resultado favorable de la propuesta. Dichas características se enuncian como principios que debe seguir la propuesta de modernización⁵:

⁵ Principios recogidos del PMSAJ

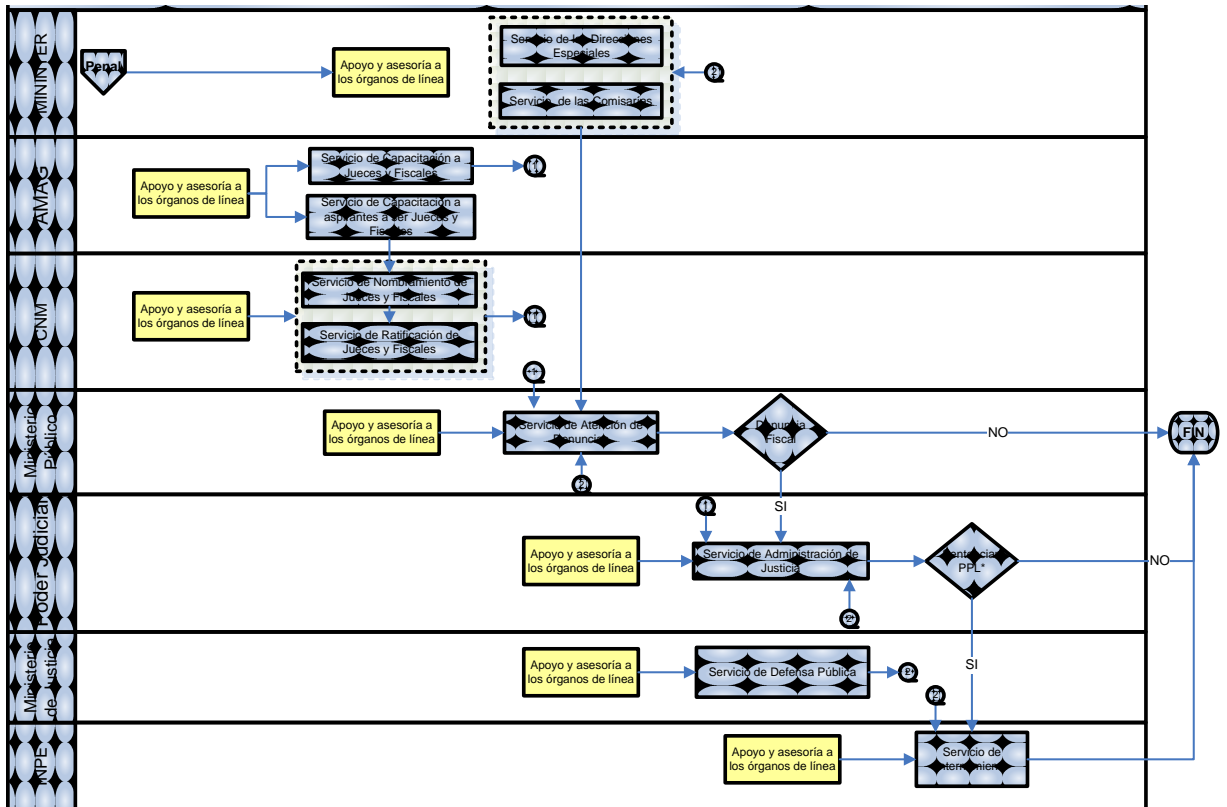
1 PRINCIPIO DEL ENFOQUE SISTÉMICO

Este principio se refiere fundamentalmente a aceptar como válido que cualquier intervención en una de las instituciones que conforman el SAJ afecta, positiva o negativamente, el funcionamiento de una o más de las que conforman el SAJ⁶. La interacción como sistema entre las instituciones que conforman el SAJ, se puede apreciar en el siguiente esquema, aplicado para materia penal.

⁶ En el PMSAJ, se dice que, la efectividad del Instituto Nacional Penitenciario-INPE en su función resocializadora de las Personas Privadas de su Libertad (PPL) genera que estas personas no vuelvan a reincidir, generando a su vez una descarga en el trabajo que debe realizar el Poder Judicial. De igual forma, un menor tiempo en determinar la inocencia o la culpabilidad de una PPL en el Poder Judicial (que está en condición de procesado), generaría también una menor carga para los penales, ya que se albergaría un menor tiempo a los procesados que al final del proceso son absueltos o condenados a una pena no efectiva de libertad.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Ilustración 1: Enfoque Sistémico de un Proceso Penal: Rol de las Instituciones del SAJ (PMSAJ)



En el esquema anteriormente presentado, se observa que cada una de las instituciones participa en el proceso penal con servicios específicos, y cada una interactúa en alguna medida con la población. Este esquema, ayuda a entender la complejidad del SAJ, pero brinda un modelo para poder abordar sus problemas, enfatizando el hecho de que las instituciones no actúan aisladamente, sino que el servicio que finalmente se brinda a la población depende de la coordinación de los servicios prestados. Sin embargo, se sabe que generalmente la mala imagen de la administración de justicia la lleva el Poder Judicial, dado que es el principal actor, pero no se debe perder de vista que hay otros actores.

2 PRINCIPIO DE ENFATIZAR EN ENFOQUE DE SERVICIOS DE CALIDAD DE CADA ENTIDAD QUE FORMA PARTE DEL SAJ

Este principio se refiere a que los deben ser brindados en un tiempo oportuno, sin excesivos costos de transacción y una buena atención. Este principio se basa fundamentalmente en la idea que las instituciones están de cara a los usuarios y se deben a este. Sin embargo, para atenderlos adecuadamente, estos deben en primer lugar identificar los procesos a seguir, pero sobre todo definir los recursos necesarios para garantizar una prestación de servicios de calidad, constituidas por un análisis sobre su estructura organizacional, la gestión de sus recursos humanos, sus procesos y procedimientos, sus

instrumentos de gestión, infraestructura, equipamiento y el uso de las denominadas tecnologías de información y comunicación. Esta perspectiva, se puede verificar en el siguiente esquema:

Ilustración 2: Enfoque de servicio y priorización del usuario (PMSAJ)



3 PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE CADA INSTITUCIÓN

Otro aspecto o principio imprescindible en toda intervención en el sistema de administración de justicia en el Perú es considerar la autonomía de las instituciones, la cual debe ser considerada como una variable relevante, por su carácter constitucional intrínseco, dado que el sistema de administración de justicia en el Perú está conformado por una diversidad de instituciones con

distintos grados de autonomía, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente

Tabla 1: Niveles de Independencia Institucional del SAJ

Nombre de Institución	Tipo de Institución
Poder Judicial	Poder del Estado
Academia de la Magistratura	Organismo público, descentralizado y autónomo que forma parte del Poder Judicial
Consejo Nacional de la Magistratura	Organismo Constitucionalmente Autónomo
Ministerio Público	Organismo Constitucionalmente Autónomo
Ministerio de Justicia	Ministerio del Poder Ejecutivo
Ministerio del Interior	Ministerio del Poder Ejecutivo
Instituto Nacional Penitenciario	Organismo Público Descentralizado del Sector Justicia (Poder Ejecutivo)
Tribunal Constitucional	Organismo Constitucionalmente Autónomo

Bajo estos principios descansa el análisis efectuado en la tesis, por cuanto a través de este enfoque adoptado se puede identificar la variable dependiente y variables independientes analizadas.

Como **variable dependiente** se consideran a los servicios de justicia, los cuales se caracterizan en términos de calidad, costo y tiempo.

Esta variable dependiente es afectada o determinada por las **variables independientes**, que específicamente están definidas como los determinantes del servicio, como son las condiciones o como se organizan las instituciones del sistema de administración de justicia para prestar los servicios que brindan.

Esta relación de ideas se muestra mejor en el siguiente esquema.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 2: Esquema General de la Tesis

TÍTULO	PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES
“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”	¿Por qué no Funciona Adecuadamente la Administración de Justicia en el Perú?	<p>OBJETIVO GENERAL: Evaluar los beneficios de una Política Pública de modernización sistémica de la Administración de Justicia en el Perú.</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar el Marco Conceptual sobre la Modernización del Estado y de la Administración de Justicia, desde una perspectiva sistémica y del usuario. ▪ Realizar un Diagnóstico Sistémico desde el punto de vista económico del Sistema de Administración de Justicia en el Perú. ▪ Determinar los Beneficios Económicos de una Política Pública de Modernización Sistémica del Sistema de Administración de Justicia, desde una perspectiva sistémica y del usuario. 	La implementación de una Política Pública del Estado bajo un Modelo de Modernización Sistémica y desde la perspectiva del usuario aplicado a la Administración de Justicia es socialmente rentable para el país.	<p>VARIABLE INDEPENDIENTE: Estructura organizativa, Personas, Procesos y Procedimientos, Planificación y presupuesto, Infraestructura, Equipamiento y mobiliarios, Sistemas de información, Vínculos</p> <p>VARIABLE DEPENDIENTE: Servicios de justicia, caracterizados en términos de calidad, costo y tiempo.</p>

De acuerdo al esquema anteriormente presentado, se analiza la problemática existente en torno a los servicios que brinda el sistema de administración de justicia. En torno a este análisis de servicios, en los cuales se determina como estos están o llegan a los usuarios, desde una perspectiva sistémica, se analiza que determinan que estos servicios se presten con tal o cual característica. El análisis de estos determinantes, que pasan por el tema del análisis de sus estructuras organizativas, sistemas de planeamiento, estado de infraestructura, entre otros, se busca plantear una propuesta de modernización, pero determinando el costo de dicha propuesta y estimar que beneficios acarrearía ella, a fin de probar, mediante un análisis costo beneficio, la hipótesis central que indica que con una propuesta de modernización, desde la perspectiva sistémica y con enfoque de usuario, acarrea una rentabilidad social positiva para el conjunto del país.

Maestría en Gerencia Pública

CONCLUSIONES

GENERALES Y

PRINCIPALES

RESULTADOS DE LA

TESIS



2009

CONCLUSIONES GENERALES

La principal conclusión es que se logra aceptar la hipótesis de la tesis que afirma que “la implementación de una Política Pública del Estado bajo un Modelo de Modernización Sistémica y desde la perspectiva del usuario aplicado a la Administración de Justicia es socialmente rentable para el país”, y que reporta al país, de acuerdo al análisis realizado, un beneficio neto de S/. 720 millones.

El diseño de Política Pública evaluada consta de cuatro grandes estrategias, las cuales son:

- Desarrollo del Sistema Electrónico de Información de la Administración de Justicia – SEIAJ.
- Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho (involucra tanto personal administrativo como el vinculado con el servicio jurisdiccional).

- Implementar los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia – CISAJ en las especialidades Penal, Civil, Familiar y Laboral (el CISAJ concentra los servicios brindados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia), y
- Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.

Para la implementación de esta política pública se requiere una inversión de S/. 728 millones.

Hay que anotar que las conclusiones arribadas en la presente tesis se sustentan fundamentalmente en los estudios de preinversión a nivel de perfil del “Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana”-PROG 015-2006-SNIP, el cual, los candidatos a magister estuvieron participando en su elaboración, como jefe de equipo y coordinador metodológico del estudio. Asimismo, los candidatos a magister tuvieron a su cargo las gestiones para concretar la propuesta en el marco de una operación de endeudamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Ministerio de Justicia del Perú.

PRINCIPALES RESULTADOS

Luego del resultado general de la tesis, es importante destacar que la propuesta responde a una problemática del SAJ, que está sistematizado en diversos documentos como es el PMSAJ y el PNRIAJ presentado por la CERIAJUS. Tomando como referencia estos documentos, se ha podido extraer los principales problemas que se presentan en el SAJ, y que también constituyen los principales hallazgos de la tesis.

Del análisis se desprende que uno de los factores que explica el limitado desarrollo económico y social de la población peruana es consecuencia de los inadecuados servicios que brinda el Sistema de Administración de Justicia, que imposibilitan el desarrollo de la población peruana, pues al existir climas de desconfianza e inseguridad, generan un desaliento en las inversiones tanto extranjeras como nacionales, debido que esto tiene influencia en variables económicas como es el riesgo país.

Se desprende de la tesis que debido principalmente a las demoras en la resolución de los casos y la baja calidad del los servicios prestados por el Sistema de Administración de Justicia, la población no cree en el Sistema y en

muchos casos prefiere resolver sus conflictos sin acudir a las instancias legales correspondientes, pues sienten que sus procesos no se resolverán de manera justa e imparcial.

Así, persisten lugares donde la población no tiene acceso a los servicios de justicia y en los que si acceden, la demora en los procesos les genera sobrecostos en tiempo, pasajes, alimentación y gastos en defensa legal. Por ejemplo, “Un proceso sumario, que debería durar 6 meses, puede durar entre 1 año y medio y 3 años; mientras que un proceso ordinario, que debería durar 1 año, puede durar entre 3 a 5 años” (Diario “El Comercio”, Domingo 26 de Junio del 2005 – Página A14)⁷.

Ante los problemas en la prestación de los servicios del Sistema de Administración de Justicia, al percibir la población que los procesos no se resuelven de manera adecuada y en muchos de ellos los reales culpables no reciben las penas o castigos que les deberían corresponder, se crea un clima de temor e inseguridad que finalmente podría llevar a una situación de inestabilidad social.

⁷ Tomado del PMSAJ

Si desagregamos las conclusiones, observamos que muchas de estas se derivan de otras más específicas, que pueden identificarse y resumirse así:

- Existe confusión de competencias institucionales fundamentalmente entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, debido a la ausencia de un claro delineamiento entre jurisdicción ordinaria y constitucional.
- Las limitaciones en la Justicia Constitucional radican en la complejidad de la administración del control constitucional y de la protección de los derechos, dado que, tanto el Poder Judicial como el Tribunal Constitucional, tienen asignadas ambas funciones. De otro lado, no existe un adecuado papel orientador por parte del Tribunal Constitucional.
- Debido a las limitaciones en la disponibilidad de información, la inadecuada sistematización de la jurisprudencia constitucional, aunada a la falta de difusión de dicha información al Poder Judicial, esto incide en que los operadores del derecho (Jueces, Fiscales y abogados principalmente), no cumplan con la aplicación de la justicia constitucional, que redundaría en una inadecuada prestación de los servicios de administración de justicia en dicha materia.

- La gestión judicial y fiscal existente privilegia la antigüedad en la carrera antes que la calidad en la prestación del servicio, como tampoco prioriza la capacitación de los jueces y fiscales. En el caso de los jueces, no se tiene en cuenta la calidad con la que resuelven los casos y se los evalúa sólo por la cantidad de sentencias que se emiten. Por otro lado, en el caso de los fiscales, sólo se los evalúa por la cantidad de denuncias formalizadas que derivan al Poder Judicial y no por aquellas que se les apertura la instrucción, es decir no se considera cuantas denuncias que formalizan el Poder Judicial las rechaza.
- Los procesos judiciales, desde el ingreso de un expediente hasta su resolución, presentan demoras con respecto a los plazos establecidos en la normatividad procesal vigente (por ejemplo, un proceso sumario, que debería durar 6 meses, puede durar entre año y medio y tres años; mientras que un proceso ordinario, que debería durar un año, puede durar entre tres a cinco años), generando insatisfacción en los usuarios. Además, se debe agregar la falta de predictibilidad en la solución y la falta de accesibilidad que tiene la población al SAJ.
- La defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, son realizadas por los fiscales. A nivel de los usuarios, se

evidencia una insatisfacción ya que una mínima proporción reconoce la labor del Ministerio Público.

- Los problemas en la insuficiente Defensa Pública se debe a las limitaciones que muestra el Ministerio de Justicia-MINJUS en la prestación de servicios de defensa pública, los que se demandan tanto en mayor cantidad como en mejor calidad. Esto trae como consecuencia que la población con bajos recursos económicos no pueda acceder a una defensa gratuita.
- La ineffectividad del rol de resocialización de la Población Privada de su Libertad-PPL se debe a que en la actualidad las condiciones de prestación de servicios penitenciarios son inadecuados, evidenciado en el incumplimiento de la política penitenciaria de la reeducación, rehabilitación y reincorporación de la PPL a la sociedad.
- El bajo uso de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos se debe a las limitaciones para la provisión de medios alternativos de solución de conflictos en forma gratuita, así como el seguimiento y control de los que se prestan de manera privada. La principal consecuencia es que la mayoría de procesos se judicializan, cargando muchas de las veces innecesariamente al sistema.

- En cuanto a las falta de capacidades en los operadores del derecho, se encuentran evidencias en el caso de que un buen porcentaje de los postulantes a magistrados que no aprueban el proceso de selección del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Además, persisten operadores del derecho que no cuentan con un sistema de capacitación ni un sistema de evaluación de competencias debido a las limitaciones presupuestales.

The page features a decorative graphic on the right side consisting of three blue circles of varying sizes, each with a lighter blue ring around its center. Two thin blue lines intersect at the top left, forming a large 'V' shape that frames the circles. The largest circle is at the top right, a smaller one is in the middle, and a third, partially cut off by the bottom edge, is at the bottom right.

CAPÍTULO I

Modernización del Estado y de la
Administración de Justicia desde una
Perspectiva Económica

Título de la Tesis: “Modernización del Sistema
de Administración de Justicia en el Perú”

Darwin Eufrazio, Nilton Silva
26/04/2009

CONTENIDO

ASPECTOS GENERALES

1	<i>Planteamiento del Problema de Investigación</i> _____	7
2	<i>Objetivos de Investigación</i> _____	9
3	<i>Justificación de la Investigación</i> _____	10
4	<i>Hipótesis de la Investigación</i> _____	12
5	<i>Metodología</i> _____	12

MARCO CONCEPTUAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1	<i>¿Qué es una política pública?</i> _____	15
2	<i>¿Qué se entiende por modernización del Estado?</i> _____	21
3	<i>¿Qué se entiende por Modernización de la Administración de Justicia?</i> _____	30
3.1	<i>¿Por qué es importante la modernización o buen funcionamiento de la administración de justicia?</i> _____	30

3.2	¿Qué efectos económicos tiene el correcto funcionamiento de la administración de justicia?	33
3.3	¿Qué lecciones se tienen de las experiencias de modernización de la administración de justicia en el mundo?	40
4	<i>¿Qué diferencias existen entre los distintos sistemas de Administración de Justicia en el Mundo?</i>	44
5	<i>¿Es imprescindible el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación en los procesos de modernización de la Administración de Justicia?</i>	57
6	<i>Enfoque Sistémico de la Modernización de la Administración de Justicia</i>	69
6.1	¿Qué es un sistema?	69
6.2	¿Qué es el Enfoque Sistémico?	72

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ

1	<i>Derecho Pre-Incaico</i>	78
2	<i>Derecho Incaico</i>	80
3	<i>Derecho Indiano</i>	84

4	<i>Derecho Republicano</i>	86
----------	-----------------------------------	-----------

5	<i>Antecedentes en las Constituciones</i>	88
----------	--	-----------

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ÍNDICE DE TABLAS

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ASPECTOS GENERALES

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La idea de investigación nace cuando se pregunta acerca de las razones por las que la Justicia en el Perú aparece ante la opinión pública como ineficiente, poco equitativa y muchas veces con altos grados de corrupción.

Sin embargo, la investigación no pretende abordar el tema normativo o jurídico de la justicia en el Perú, sino que aborda la problemática principalmente desde el punto de vista económico; es decir, desde la perspectiva de los beneficios y costos sociales inmersos en la administración de justicia. Por ende, se plantea el análisis de la gestión administrativa, que como cualquier institución sigue la administración de justicia en el Perú, a través de sus diferentes componentes.

Por tanto, el cuestionarse por este tipo de aspectos, llevó a preguntarse otra serie de preguntas, derivadas efectivamente de la principal de ¿Por qué no Funciona Adecuadamente la Administración de Justicia en el Perú? Como se indicó, las preguntas elegidas para la investigación llevan el componente meramente económico, por el cual se aborda preguntas como ¿por qué existen

demoras en los procesos de administración de justicia? ¿Por qué algunos procesos sobrepasan los 3 años para ser resueltos? ¿Qué grado de interrelación existe entre los niveles de coordinación entre las instituciones conforantes del sistema de administración de justicia y los resultados de esta?

El cuestionario era interminable, por lo cual se acotó la problemática en función a dos perspectivas: La perspectiva sistémica, bajo cuyo enfoque se busca establecer las interrelaciones entre las distintas instituciones que interactúan y participan en los diferentes procesos que se siguen para administrar justicia y, la perspectiva del usuario, bajo la cual, cualquier análisis estará referido a los efectos sobre este, es decir, analizar bajo la lupa del usuario y como las acciones, decisiones dentro del sistema afectan de manera positiva o negativa a los usuarios.

Por lo tanto, en la investigación se analiza a las instituciones que conforman el Sistema de Administración de Justicia como un engranaje, que se autodeterminan e influyen mutuamente. Por tanto, este análisis establece de qué manera participan las instituciones en los procesos de administración de justicia, y en qué puntos o aspectos se detectan los principales cuellos de botella.

Sin embargo, la riqueza del análisis está en determinar qué tipo de beneficios acarrearía realizar algún tipo de inversión para modificar o mejorar el sistema

de administración de justicia. Así, analizando desde el punto de vista económico, otra interrogante central es si se justifica económicamente invertir en una propuesta de modernización del Sistema de Administración de Justicia, para lo cual se debía establecer los parámetros metodológicos para la estimación de beneficios. Pero este análisis llevaba a su vez a comparar estos beneficios con respecto a los costos en que se tenía que incurrir, es decir, culminar en un análisis costo-beneficio que permitiera afirmar que los beneficios de modernizar el sistema de administración de justicia era superior a los costos que serían necesarios para llevar a cabo tal modernización, pero bajo el enfoque sistémico y de perspectiva del usuario.

2 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo principal de la investigación es:

Evaluar los beneficios de una Política Pública de modernización sistémica de la Administración de Justicia en el Perú.

Como objetivos específicos, la investigación se planteó:

- Determinar el Marco Conceptual sobre la Modernización del Estado y de la Administración de Justicia, desde una perspectiva sistémica y del usuario.

- Realizar un Diagnóstico Sistémico desde el punto de vista económico del Sistema de Administración de Justicia en el Perú.
- Determinar los Beneficios Económicos de una Política Pública de Modernización Sistémica del Sistema de Administración de Justicia, desde una perspectiva sistémica y del usuario.

3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se justifica principalmente en la importancia que es contar con una adecuada Administración de Justicia para garantizar un clima favorable para el desarrollo de las actividades económicas de un país, y sobre todo de la seguridad que deben tener las personas de que solo los culpables serán condenados.

Otro aspecto es que existen diversos estudios que relacionan el desarrollo de las economías de los países, por ende del desarrollo de sus sociedades, con el nivel de desarrollo alcanzado por sus Sistemas de Justicia. En el Perú, es opinión generalizada que no contamos con un Sistema de Administración de Justicia que brinde servicios eficientes, por cuanto es importante indagar en la problemática subyacente.

Por ello, la presente investigación tiene como fin identificar los problemas fundamentales que dan la característica de ineficiente al Sistema de Justicia, y en función de una adecuada sistematización de dicha problemática, pasar a la parte de establecer propuestas, pero basadas en los beneficios que acarrearán a la sociedad en su conjunto este tipo de mejoras.

Asimismo, de la literatura revisada, se puede desprender el hecho que para el Perú no existe un análisis económico que justifique una intervención del Estado, por tanto tampoco hay estudios sobre la magnitud de la intervención. Es decir, la investigación se justifica en la importancia que tiene para cualquier intervención del Estado, justificarla desde el punto de vista económico, teniendo en cuenta que tiene que ser rentable para la sociedad peruana, y tiene que ser prioritaria en comparación con la gama de problemas con que se enfrenta el Estado y que también debe atender.

Por tanto, con el estudio se busca justificar las razones por las cuales es prioritario que el Estado intervenga en optimizar el Sistema de Administración de Justicia en el Perú, justificando tal intervención en el análisis costo-beneficio; es decir, en la rentabilidad social. Asimismo, de contar con una herramienta validada que pueda utilizarse para la evaluación económica de las políticas públicas en materia de justicia.

4 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La implementación de una Política Pública del Estado, bajo un Modelo de Modernización Sistémica y desde la perspectiva del usuario aplicado a la Administración de Justicia, es socialmente rentable para el país.

5 METODOLOGÍA

Para realizar la prueba de hipótesis se ha optado por comparar una situación sin la Intervención del Estado con una Situación en la cual el Estado Interviene con una Política Pública bajo un modelo de Modernización Sistémica de la Administración de Justicia.

En la primera situación, se busca analizar al Sistema de Administración de Justicia tal y como viene funcionando en la actualidad, y se identifican y sistematizan sus problemas, estableciendo los indicadores que describen la situación en términos de costos, tiempos y calidad en el Servicio.

En la segunda situación, se busca diseñar una Política Pública de Modernización Sistémica del Sistema de Administración de Justicia. Este modelo adopta el enfoque sistémico y del usuario, estableciendo una posible Política Pública del Estado e identificando los beneficios que este modelo de intervención implicaría.

Por tanto, como se requiere contar con los beneficios de la intervención y compararlas con los costos de la misma, se optó por utilizar como referencia principal de la tesis la información contenida en el “Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia”-PMSAJ, programa que viene siendo gestionado por el Ministerio de Justicia, institución en la cual los autores laboraron específicamente en apoyo al desarrollo del referido programa.

MARCO CONCEPTUAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1 ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

De manera general se puede decir que una política pública son los lineamientos que da el Estado, cuyas características fundamentales es que son transversales y multidisciplinarias.

Se puede decir que la Política Pública es la “norma o conjunto de normas que existe sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto”¹

¹ Subirats, J. (1989): Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. MAP, p. 40

Las políticas públicas también pueden ser consideradas como un “proceso decisional”, a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

Sin embargo, encontramos otras definiciones², que definen que las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como el derecho, la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología.

A raíz de ello, podemos decir que en cuanto al Sistema de Administración de Justicia-SAJ, serán las acciones que realizan los funcionarios de las instituciones que conforman el SAJ.

Además, la misma referencia anterior agrega que, en un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.). Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.

² Wikipedia, la enciclopedia libre

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son el desarrollo social, la economía, la infraestructura carretera la y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras. También, los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc. Por otro lado, menciona a los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales, la administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones y finalmente a los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, América Latina, Unión Europea, etc., con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

Entonces, aplicado al SAJ, podemos decir que una política pública, son todas aquellas acciones que determinan en su conjunto las instituciones que conforman el SAJ y que buscan lograr objetivos previamente definidos en el marco de un Estado de Derecho, es decir con estricta sujeción a la Constitución y las leyes.

En ese sentido, toda acción que plantee modernizar el SAJ, se entenderá como una política pública, que deberá tener definido su objetivo, así como especificado la forma de medir sus resultados, a fin de medir la efectividad de la política pública, a través de un mecanismo de evaluación.

Lo anterior plantea una necesidad de definir como evaluar una política pública. A fin de revertir la importancia de este aspecto, citamos un caso en que la evaluación de las políticas públicas constituye una respuesta para responder a si las políticas públicas son efectivas.

Por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, que venía cuestionando como verificar la efectividad de las políticas públicas, indica que, “Como consecuencia de todo ello, se introdujo en este país la *Sunset Legislation*, mecanismo según el cual ciertas agencias, políticas y programas públicos se revisan periódicamente y, en el caso de que así lo contemple su normativa de creación, se dan por finalizados, excepto en el caso de que el legislativo decida expresamente su continuidad.”³

Además, la bondad de este mecanismo de evaluación es que permitía, como se cita en la referencia, a los encargados de la implementación de la política pública, expresada en las agencias federales, lo siguiente:

³ “La evaluación de la acción y de las Políticas Públicas”, “Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas”, Lourdes Torres y Vicente Pina.

- Exigir que cada agencia federal justifique su existencia o afronte su eliminación.
- Evitar despilfarros y promover la eficiencia en el gasto,
- Eliminar agencias obsoletas, identificar duplicidades y coordinar actuaciones.
- Mejorar la rendición de cuentas y el servicio al usuario,
- Desincentivar desviaciones legislativas.

Así, se buscaba garantizar que a través de un mecanismo de evaluación de las políticas públicas, se pudiera reducir la producción de muchas de estas que no eran efectivas. En este caso, se considera como un mecanismo de mejorar la eficiencia en cuanto a la formulación de políticas públicas. Por tanto, la política pública debe diseñar un buen mecanismo de medición, de control previo y concurrente, que evite las denominadas desviaciones de objetivos.

Finalmente, se puede decir que las políticas públicas tienen un ciclo, el mismo que tiene que tener claro su mecanismo de evaluación. Este denominado ciclo, puede tener cinco etapas. Estas se pueden ver en la siguiente ilustración:

Ilustración 1: Ciclo de una Política Pública



Así, podemos afirmar que el diseño de una política pública parte del planteamiento de un problema concreto, como es el caso de preguntarse sobre el funcionamiento inadecuado del SAJ, y establecer sus causas principales. Luego, se prosigue con la identificación de las alternativas de solución, es decir las diferentes formas de enfrentar el problema. A continuación, se diseña la política pública, que se busca cuantificar a partir de indicadores verificables, que faciliten las siguientes etapas de implementación y evaluación.

En ese sentido, en la presente tesis se busca diseñar un mecanismo que permita evaluar una política pública de intervención en el SAJ.

2 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR MODERNIZACIÓN DEL ESTADO?

La primera interrogante suscitada como parte de la tesis es entender el concepto de modernización frente a otro concepto de reforma del estado. Al no encontrar definiciones precisas al respecto, se muestra una definición según la Real Academia Española, entendiendo por modernización la acción o efecto de modernizar, que según la misma Real Academia, modernizar es hacer que alguien o algo pase a ser moderno. Acorde con lo anterior, podemos tener una primera aproximación de modernización el estado, como las acciones realizadas para hacer el estado moderno. Y a partir de esto, lo contraponemos con el concepto de reforma, que según la misma Real Academia, se define como reforma aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo. Según esto, cualquier intento de mejora que se propone para el estado, debería estar catalogado como reforma.

Sin embargo, comparando la modernización y reforma del estado, encontramos que la primera está referida a una categoría que le da el carácter de moderno, que se opone a lo clásico, a lo tradicional, empatando así con el concepto de reforma, que se entiende como aquellas acciones para mejorar algo en el estado. Entonces, para fines de esta investigación, entenderemos por modernización y reforma un solo concepto, y nos referiremos indistintamente a

ellos, como aquellas acciones que se realizan, y que tiene el carácter de moderno, con el fin de mejorar el funcionamiento del estado.

Después de esta precisión inicial, se profundiza este concepto de reforma del estado, encontrando así a Flores Alonso (2003)⁴, quien manifiesta que el concepto de reforma del estado es amplio, y este incluye a una multiplicidad de instituciones y procesos asociados al funcionamiento del sistema político, entendiendo como sistema político un concepto que abarca tanto los procesos meramente políticos como los de gestión, es decir el funcionamiento operativo de las instituciones que conforman el sistema político.

Los autores consultados coinciden con el concepto anterior que considera que la modernización o reforma del Estado es amplia, por lo cual es necesario acotarlo a campos definidos. Por ejemplo, Carlos Ugalde⁵ señala que la

⁴ María de Lourdes Flores Alonso, “Reforma del Estado y Reforma Administrativa”, Mayo 2003, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

⁵ Carlos Ugalde, Mesa Redonda sobre Reforma del Estado, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, p. 66.

reforma del Estado abarca reglas para elegir a los gobernantes y aquellas para regular las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno, concluyendo que la Reforma del Estado es una reforma sobre las reglas del juego para elegir gobernantes y normar su desempeño. En el mismo tenor, Koldo Echebarría⁶ señala que la reforma del Estado se puede separar en dos categorías de reformas, institucionales y sustanciales. **Las reformas institucionales** afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, vale decir, la forma en que los poderes del Estado están organizados y se relacionan con el entorno para diseñar y aplicar las políticas públicas, son reformas de procesos. Las reformas institucionales pueden subdividirse en dos grandes modalidades, la reforma política y la reforma administrativa. **Las reformas sustanciales** se vinculan con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances. Ambos autores, resumiendo, marcan la existencia de dos tipos de reforma, unas referidas a la forma en que opera el Estado y otras referidas a los fines u objetivos sobre los cuales se ordena el estado. Dicho de otra manera, existe el tipo de reforma institucional que se centra en aspectos operativos de funcionamiento de sus sistemas

⁶ María de Lourdes Flores Alonso, “Reforma del Estado y Reforma Administrativa”, Mayo 2003, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pág. 2.

administrativos y el tipo de reforma sustancial que cuestiona el rol del estado, sus objetivos y fines.

En resumen, es complejo contar con una definición acotada de la Reforma del Estado, pero para la investigación es útil tener en claro que el concepto abarca distintos aspectos y que sus contenidos varían de acuerdo a como van apareciendo nuevos enfoques y nuevos problemas que enfrenta el estado, conduciendo a este a nuevas modificaciones en su organización, en su forma de operar y en cuanto a los objetivos que persigue.

Desde otra perspectiva, B. Guy Peters⁷, mediante el recuento de las reformas administrativas realizadas en países de Europa, habla del término Nueva Administración Pública, cuyo elemento característico dominante ha sido el intento de lograr la eficiencia a través de técnicas de gestión similares a las aplicadas en el sector privado.

Además, en otra parte señala que existen patrones de reformas, los cuales pueden agruparse en cinco:

⁷ “De Cambio en Cambio: Patrones de Continuidad en la Reforma Administrativa”, B. Guy Peters. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 24 (Oct. 2002). Caracas

Los Cambios Estructurales, cuya característica es la tendencia a transferir poderes de los niveles de gobierno central a los locales. El Empoderamiento, que es una reforma administrativa que consistió en dotar de poder a los niveles más bajos de funcionarios en las organizaciones del sector público. El tercer tipo de reforma administrativa son los Procesos, que buscan realizar una reingeniería en los procesos a través de los cuales los gobiernos toman sus decisiones y los mecanismos que utilizan para la asignación de los recursos. Otro tipo es la Desregulación, que desregula el marco normativo de los funcionarios y servidores públicos, dando mayor margen de maniobra en la manera como ellos contrataban, despedían, promovían y recompensaban a los empleados del sistema público. Finalmente, se indica a la Mercadización, que son básicamente los procesos de privatización emprendidos por los distintos gobiernos.

Asimismo, el autor anota que se puede hablar de categorías de reforma, describiendo la naturaleza de los cambios continuos que se presentan en los diferentes gobiernos. Así, tenemos cuatro enfoques: El primero es el Desempeño, en el cual se enfatiza en la forma de mejorar el desempeño o rendimiento de los Estados, en una marcada oposición al enfoque del estado que se centraba en los procedimientos. En segundo lugar tenemos la Re-regulación, en la cual se da un cambio de enfoque, en la cual se enfatiza el seguimiento ex-post de las decisiones que adopten los funcionarios; es decir,

realizar una evaluación luego de dejar que las acciones se ejecuten. Pero ha este le sigue la tercera categoría de Coordinación y Coherencia, que consiste en la identificación de metas correspondientes a una amplia gama de cambios estructurales y de procedimientos implementados en el sector público. La última Categoría que indica el autor es la responsabilidad, que enfatiza como una de sus metas clarificar y fortalecer los mecanismos de responsabilidad, tanto de las decisiones adoptadas como de los resultados alcanzados.

De otro lado, Sonia Fleury⁸, profundiza el concepto del Nuevo Gerencialismo, denominado Nueva Administración Pública en líneas anteriores, entendiendo este como la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado. Destaca las consideraciones de Armstrong (1998), el cual indica que el nuevo gerencialismo consiste en ocho elementos:

⁸ Reforma del Estado, Sonia Fleury. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social (INDES) “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, diciembre 2002.

- Reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos;
- Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o cuasi-contratos;
- Separación entre el comprador y el proveedor;
- Introducción de la autoridad gerencial;
- Introducción de la gestión de desempeño;
- Nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago;
- Aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Asimismo, Fleury destaca la Contribución “democratizante” como una perspectiva de reforma del estado, en la cual señala la necesidad de

democratizar el propio Estado y adecuar la función gerencial a una realidad cada vez más compleja y cambiante. Esto como producto de las innovaciones tecnológicas y las modificaciones socioculturales recientes, que imponen la valoración del conocimiento y el aprendizaje como herramientas estratégicas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo.

Finalmente, destaca la cita que realiza Fleury de Castellis (1998), el cual indica que se necesita la construcción de un Estado-red, el cual se entiende como la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo:

- subsidiariedad: indicando la necesidad de descentralización de la gestión de tal forma que los niveles superiores solo asuman la administración de aquellas actividades que el nivel inferior no sea capaz de desempeñar;
- flexibilidad: la administración debe asumir una estructura reticular y una geometría variable en su actuación;
- coordinación: formas de jerarquía que mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas;
- participación ciudadana: apertura de la administración, especialmente a los “sin voz”;

- transparencia administrativa: establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad;
- modernización tecnológica: una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, sólo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico;
- transformación de los agentes de la administración, para que sean más competentes y mejor pagados;
- retroalimentación en la gestión: introducción de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje y la corrección de los errores.

3 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?

En concordancia con los conceptos desarrollados anteriormente, entendemos que la modernización del estado abarca diferentes campos, constituyendo uno de ellos la administración de justicia. Pero es importante señalar en este punto que el objetivo de administrar justicia se va a mantener con todos sus principios inherentes a él. Entonces, no se considera pertinente analizar las reformas sustanciales en la administración de justicia. Sin embargo, cuando hablamos de las reformas institucionales, su importancia es notable, como se puede apreciar en el siguiente análisis, en la cual se aborda esencialmente la forma de operar o de administrar justicia, es decir sus procesos.

3.1 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA MODERNIZACIÓN O BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?

En un informe titulado “Iniciativas de reforma jurídica y judicial” , se considera el estado de derecho como una condición sine qua non del desarrollo de los países. Indicando que un estado de derecho existe cuando:

- El propio gobierno se somete a la ley
- Las leyes se aplican por igual a todos los miembros de la comunidad

- La ley reconoce y protege la dignidad humana de cada persona, y
- Todos los ciudadanos tienen acceso a la justicia.

Asimismo, se agrega que para que exista un Estado de Derecho es necesario que la legislación sea transparente, que haya leyes justas cuya observancia sea previsible, y que los gobiernos sean legítimos y asuman la responsabilidad de mantener el orden, promover el crecimiento del sector privado y luchar contra la pobreza. Por tanto, las reformas de los sistemas de Justicia son una forma de garantizar el cumplimiento de esta condición para alcanzar un desarrollo sostenible de los países. Pero cabe aclarar en este punto que no se cuestiona los objetivos de la administración de justicia, sino las acciones que permitan alcanzar dichos objetivos y para estos procesos es que se aplica las medidas de reforma o modernización.

La importancia de un Sistema de Administración de Justicia en los países también se encuentra sustentada en las opiniones de diversas personalidades de la historia.

Así, se dice que *“El Ministro de Henry VI escribió que la prosperidad Inglesa fue atribuida a la calidad de sus instituciones legales”*.⁹

Por su parte, “Casí 300 años antes, Adam Smith, el fundador de la economía moderna, concluyó que “una tolerable administración de justicia” es esencial para “llevar un estado a un alto grado de opulencia”. Afianzando aún más esta tendencia, “a su turno en el siglo 20, el abogado y sociólogo Max Weber atribuye las pronunciadas diferencias en el desarrollo entre los estados del este Europeo y China al racionalizado y buen funcionamiento judicial común a los países europeos”.

Entonces, se identifica una asociación entre el estado de bienestar o desarrollo de un país con el funcionamiento de su sistema de administración de justicia, concluyendo que están directamente relacionados. Estos aspectos serán materia de análisis, a fin de determinar una cuantificación económica de tales beneficios, a fin de darle una rigurosidad científica a tales aseveraciones.

⁹ Richard E. Messick, Co-Director, Judicial Reform: The Why, the What, and the How, World Bank Thematic Group on Legal Institutions, Prepared for Delivery at a conference on Strategies for Modernizing the Judicial Sector in the Arab World, March 15-17, 2002, Marrakech, Morocco, Pág. 2.

3.2 ¿QUÉ EFECTOS ECONÓMICOS TIENE EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?

Tal como se venía mencionando, en un informe del Banco Mundial¹⁰ se reconoce de manera general que existe una estrecha conexión entre el sistema de reglas, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

También, en relación a la nueva economía institucional, Cross¹¹ señala que el principio subyacente es que los individuos invierten para el crecimiento económico cuando ellos pueden capturar los retornos de sus inversiones, pero para ello es condición que exista un sistema que garantice tales situaciones; dado que, según el trabajo de Douglas North, la habilidad de capturar los retornos económicos del trabajo o de las inversiones no es automática y se requieren derechos de propiedades perfectamente especificadas y de bajo costo de hacer reconocer dichos derechos.

¹⁰ “Legal and Judicial Reform Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice Presidency”, July 2002, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

¹¹ Frank B. Cross, “Law and Economic Growth”

Por su parte, Barro señala que el desempeño económico de un país depende de varios aspectos de la política de gobierno, pero ningún aspecto es más importante que la calidad de las instituciones políticas, legales y económicas. Menciona que los derechos de propiedad y el estado de derecho son los determinantes claves del crecimiento económico y la inversión. Tomando como ejemplo a los derechos de propiedad, señala que estos son inseguros si hay altos ratios de criminalidad o altas tasas de impuestos o cambios en la expropiación gubernamental, con lo cual las personas tienden a trabajar menos e invertir poco. Otro ejemplo que cita Barro es el mercado financiero, para el cual señala que si el sistema legal no respeta el pago de préstamos, los préstamos pueden escasear y muchas inversiones productivas, por consiguiente, no podrían ocurrir.

Entre otros aspectos que afectan el desempeño económico de los países, se menciona otro tipo de problemas institucionales tales como el predominio de la ley y el orden, la capacidad del sistema legal para hacer respetar los contratos, la eficiencia de la burocracia, la posibilidad de la expropiación gubernamental y la extendida corrupción de funcionarios. Y de manera directa estos temas relacionan el correcto funcionamiento de la administración de justicia.

Así, Ruli¹² señala que cuando el estado de derecho es indeterminado, en conjunto el crecimiento económico y todo el sistema se desarrolla enfermo. Perry¹³, por su parte indica que las organizaciones de desarrollo internacional y comentaristas generalmente están de acuerdo en que una función central del estado es crear y hacer respetar las leyes para sostener el crecimiento económico. Posner¹⁴, señala que si no es posible demostrar teóricamente que un funcionamiento razonable del sistema legal es una condición necesaria de una nación próspera, hay evidencias empíricas que el estado de derecho contribuye al enriquecimiento de una nación y su ratio de crecimiento económico. Posner agrega que existe un dilema para un país pobre que no es capaz de ofrecer un buen sistema legal, y sin un buen sistema legal este no puede convertirse lo suficientemente rico para ofrecer un sistema como tal. De

¹² Genc Ruli, “Rule of Law and Economic Growth, How Strong is their Interaction”, Director of the Albanian Institute for Contemporary Studies, Tirana

¹³ Amanda J. Perry, “The Relationship between Legal System and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches”, *Journal of Law and Society*, Volume 29, number 2, June 2002

¹⁴ Richard A. Posner, “Creating a Legal Framework for Economic Development”,

acuerdo a esto último, se considera que las reformas económicas deben estar acompañadas necesariamente de las reformas legales, existiendo entre estas una relación directa.

Higbee y A. Shmid¹⁵ ofrecen otro análisis de la influencia del sistema legal sobre la economía, pero analizan dos tipos de sistemas legales existentes en el mundo. Así, indican que países adheridos al common law generalmente tienen mayor protección legal para los inversionistas. Muy por el contrario, países arraigados en la ley civil francesa ofrece la más débil protección legal. Una notable diferencia entre estos dos sistemas legales es que el common law, el cual es de origen inglés, da prioridad a la jurisprudencia sobre la doctrina codificada, como es la ley civil, que tiene su origen de la Roma antigua. Los sistemas legales que ofrecen fuerte protección legal a los inversionistas han permitido el desarrollo de sofisticados mercados financieros, los cuales mejoran la habilidad de la economía para reducir el riesgo. Esta habilidad para dispersar el riesgo sobre una multitud de los inversores es crítico para el grupo empresarial y el crecimiento económico. Asimismo señalan que esto es solo

¹⁵ Jasón Higbee and Frank A. Shmid, “Rule of Law and Economic Growth”, International Economic Trends, August 2004

una parte, dado que la mejora del sistema legal en otras áreas es importante. Los autores señalan a su vez que existe una correlación entre los niveles de PBI per cápita y el Índice de Percepción de Corrupción, es decir, en países donde existe menor corrupción los niveles de PBI per cápita son mayores.

Gray¹⁶ indica que un débil sistema legal puede debilitar los esfuerzos para desarrollar una economía moderna y orientada al mercado. Así mismo, indica que no se puede separar el proceso legal del contexto histórico, político, cultural y económico en el cual ellos funcionan. Concluyendo que el mejoramiento del funcionamiento de las instituciones legales es un componente esencial del desarrollo económico. También, este autor analiza los resultados de una encuesta de empresas privadas alrededor del mundo que confirman que un inestable sistema judicial es un significativo obstáculo para el desarrollo del sector privado. Finaliza indicando que si una densa y eficiente red de relaciones comerciales es requerida para que una economía florezca, es necesario un proceso legal formal creíble y de bajos costos al cual las partes agraviadas puedan volver cuando todo lo demás falle. A esto se agrega que

¹⁶ Cerril W. Gray, “Reforming Legal System in Developing and Transition Countries”, a US national, is Interin Directos, Public Sector in the World Bank’s Poverty Reduction and Economic Management Network, Finance and Development, Setember 1997

existen requerimientos básicos para una reforma legal que contribuya al desarrollo económico, y estas son tres: una provisión de leyes amigables con el mercado, adecuadas instituciones para implementarlas y hacerlas respetar y, una demanda para aquellas leyes de los participantes del mercado.

En el caso del Perú, se cuenta con los estudios de Herrero y Henderson, que mediante un análisis realizado a las pequeñas, medianas y micro empresas, determinaron el impacto que podría generar en éstas un Sistema de Justicia Eficiente. El autor parte de la premisa que un Sistema de Justicia Eficiente o “Ideal” tiene cuatro características (i) Predictibilidad, es decir, ante las mismas circunstancias las decisiones judiciales son similares; (ii) Accesibilidad, es decir, los ciudadanos no enfrentan mayores obstáculos para utilizar los servicios judiciales, la complejidad de los procesos es razonable, hay disponibilidad de asesoramiento legal y la presencia geográfica de la institución judicial está bien distribuida; (iii) Eficiencia, esto implica no sólo el uso racional del tiempo y los recursos sino también de una correcta asignación de los costos de litigar; y (iv) Efectividad, es decir, tener la capacidad y recursos para poder hacer cumplir sus decisiones.

Mediante la realización de encuestas a pequeños, medianos y micro empresarios se determinó que si el Sistema de Justicia fuera eficiente, el

impacto directo estaría sobre el aumento de sus ventas, que serían del orden del 33%.

Sin embargo, un estudio anterior para Perú¹⁷, sobre la base de una encuesta realizada a 712 empresas de entre las 1.000 empresas más grandes del país; en términos de ventas, determinó que una mejora en la eficiencia del poder judicial implicaría un aumento de la inversión anual del 9,5%.

Matsuo¹⁸ indica que el estado de derecho, definido como la existencia de un conjunto de reglas formales y mecanismos para hacer cumplirlas ha sido contemplado como una condición básica para el desarrollo económico.

En otra parte el autor anota que si bien el estado de derecho puede ser un efectivo instrumento junto con otras condiciones para el crecimiento Económico, la siguiente pregunta es como implementar esto en una situación particular de cada país, indicando que el estado de derecho no solo lo conforman las leyes formales.

¹⁷ Eyzaguirre et al., 1998

¹⁸ Hiroshi Matsuo, “The Rule of Law and Economic Development: a Cause or a Result?”, Law School, Keio University.

El impacto económico de un conjunto particular de instituciones frecuentemente depende del contexto. Por ejemplo, ciertas instituciones hacen difícil para el gobierno iniciar cambios de política. En algunos contextos, esto es benéfico para el desarrollo económico, entonces esto hace que el gobierno garantice mayor credibilidad. Por otro lado, en épocas de crisis económica o de rápido cambio, las mismas instituciones pueden dificultar la habilidad del gobierno para responder efectivamente. Es decir, en algunas ocasiones los cambios pueden ayudar al desarrollo económico, pero en otras no. Esa es la tesis básica del autor, por lo que manifiesta expresamente que se debe evaluar en el contexto determinado en el que se desenvuelven los países.

3.3 ¿QUÉ LECCIONES SE TIENEN DE LAS EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNDO?

Los procesos de reforma de los sistemas de Justicia en el mundo han sido una constante, ello se muestra en los proyectos que a largo de los últimos años ha venido desarrollando el Banco Mundial. Por citar algunos ejemplos, en el decenio de los 90, el Banco Mundial financió 600 proyectos de reformas

judiciales¹⁹. De la experiencia en estos proyectos, se desprende que es necesario realizar una evaluación del Sector Justicia para lograr que las medidas que se adopten respondan a las necesidades de los países.

En estos procesos de reforma, los enfoques han ido evolucionando, manteniéndose actualmente como puntos referenciales el *Empoderamiento, la Oportunidad y la Seguridad* en los Sistemas de Justicia. De otro lado, se enfatiza en un enfoque integral, reconociendo la necesidad de formular leyes orientadas a promover el acceso a la justicia, la igualdad y las oportunidades de crecimiento, apoyando a las instituciones oficiales de resolución de conflictos y la sociedad civil.

Entonces, es importante resaltar en esta parte las lecciones aprendidas de estos procesos de reformas, entre los cuales se destaca los siguientes aspectos:

¹⁹ Editado en los Estados Unidos de América, Cuarta edición, 2004 Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos, Banco Mundial, “Iniciativas de Reforma Jurídica y Judicial”

- ✓ Las reformas son a largo plazo, que implica determinar claramente los objetivos y establecer el calendario de aplicación de las medidas propuestas.
- ✓ La reforma debe responder a las necesidades específicas de cada país.
- ✓ La reforma requiere un compromiso de parte del Estado.
- ✓ La reforma debe tener un enfoque participativo.
- ✓ La adopción de otros sistemas jurídicos puede resultar inadecuado.
- ✓ La reforma se debe llevar a cabo con un enfoque integrado, para que cuando se establezcan las reformas no existan incongruencias internas en el sistema.
- ✓ El crecimiento económico genera una mayor demanda de un marco jurídico consistente e instrumentos jurídicos confiables.
- ✓ Las asociaciones para difundir los conocimientos jurídicos mejoran las reformas judiciales.

Específicamente para los procesos de reforma de la administración de justicia en América Latina, se recomienda que para la **Independencia Judicial**, se

debe definir claramente sus **Sistemas de Nombramiento y Evaluación Judicial**. Además, la independencia del sistema también debe contar con un **Sistema Disciplinario de Administración Judicial**, que requiere ser revisada como una de las áreas más importantes de una reforma, y ser encarado en dos áreas, la administración de las salas o cortes y la administración de los casos o expedientes. Es decir, se debe mejorar la organización misma de las cortes, así como los procesos mismos de atención de expedientes. En cuanto a los **Códigos Procesales**, para algunos es simplemente incorporar procesos corrientes mientras que para otros casos una reforma es necesario. En **Acceso a la Justicia**, que constituye uno de los principales aspectos de cualquier reforma de justicia, la Justicia debe ser accesible para todo aquel que la requiere sus servicios pero con propósitos legítimos. Indican como barreras al acceso de la justicia a los costos que implica, al tamaño de las cortes, entre otros. Respecto a los **Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos**, que se considera tiene un nivel de desarrollo debido a los problemas de corrupción suscitados en la mayoría de países. En **Educación y Capacitación en Temas Jurídicos**, se considera una variable importante al momento de plantear cualquier tipo de reforma judicial.

4 ¿QUÉ DIFERENCIAS EXISTEN ENTRE LOS DISTINTOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL MUNDO?

Como se indicó anteriormente, en el campo del derecho, se coincide que una reforma económica requiere un buen funcionamiento judicial el cual se pueda interpretar y aplicar en una manera predecible y eficiente²⁰. Así mismo, se indica que el incremento de la integración entre los países y las regiones demanda una justicia que tenga estándares internacionales. Como parte de una integración económica, se requiere asimismo una homogenización de las leyes y que sea aplicada por todos los países. Además, un Sistema de Administración de Justicia debería tener predictibilidad en la resolución de los casos, accesibilidad a las cortes por parte de la población sin importar el nivel

²⁰ Maria Dakolias, “The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean Elements of Reform”, junio 1996 World Bank Technical Paper Number 319, The World Bank, Washington, D.C.

de ingresos, razonables tiempos de disposición y soluciones adecuadas por parte de las cortes.

Muy por el contrario a lo indicado en el párrafo anterior, en América Latina el sector justicia ni de manera eficiente ni eficaz cumple con la legislación existente. Se indica además que el sistema esta plagado de desconfianza y retrasos en la resolución de casos impidiendo el desarrollo del sector privado y el acceso a las cortes. Así, se tiene que el público tiene una completa desconfianza en el sector justicia. Por ejemplo, según algunos estudios²¹, en Argentina solo el 13% de la población tiene confianza en la administración de justicia. En Brasil, el 74% de la población considera a la administración de justicia como escasamente justa. En el caso del Perú la situación es más alarmante, donde el 92% de la población no tiene confianza en la justicia.

En otros estudios²², en cual se describe a los sistemas judiciales en América Latina, se indica que estos países cuentan con procesos ineficientes, que se

²¹ Idem

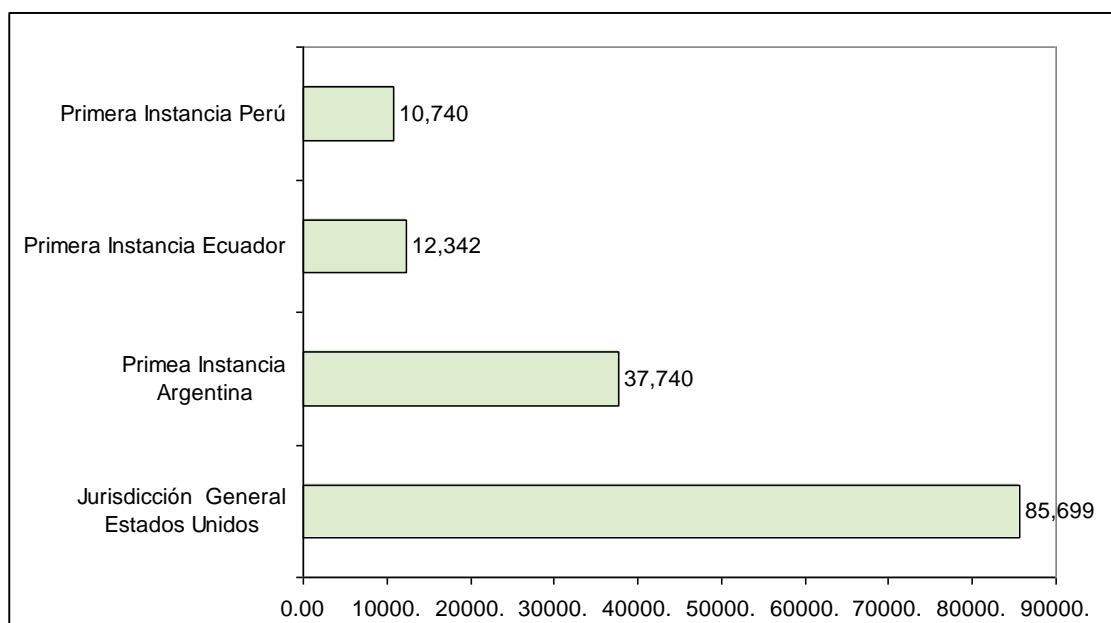
²² Hugo Eyzaguirre, “Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America”, Inter-American Development Bank Washington, D.C. Sustainable Development Department State Governance, and Civil Society Division February 1996.

manifiestan en la lentitud de los procesos y requieren de excesivos gastos. Para mostrar algunos datos, se tiene que en Bolivia, un proceso ordinario toma 2 616 días, seis veces más de lo que se señala en el código. En Venezuela, la fase de investigación de procesos criminales toma 286, ocho veces más de lo prescrito en la Ley. Para Ecuador, se estimaba que en el año 1993 existían 500 022 expedientes pendientes en todo el Sistema Judicial.

Estas diferencias en la administración de justicia de los países de Latino América, se ven reflejadas en los salarios promedios de los jueces. Así tenemos que, en Estados Unidos el promedio anual de salarios base de un juez es de 85 mil dólares, mientras que para el caso del Perú es del orden de 10 mil dólares. En el siguiente ilustración se pueden observar datos para otros países. De la información se puede establecer cierta relación entre la eficiencia de la administración de justicia y como a ella la afectan las condiciones en las que se encuentran los actores de dicho administración, como son los salarios de los jueces.

“Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where we are and why we haven’t made more progress” Linn Hambergren, Democracy Fellow, USAID Global Center for Democracy and Governance

Ilustración 2: Promedio Anual de Salarios Base de Jueces, por corte y tipo de país (En dólares)



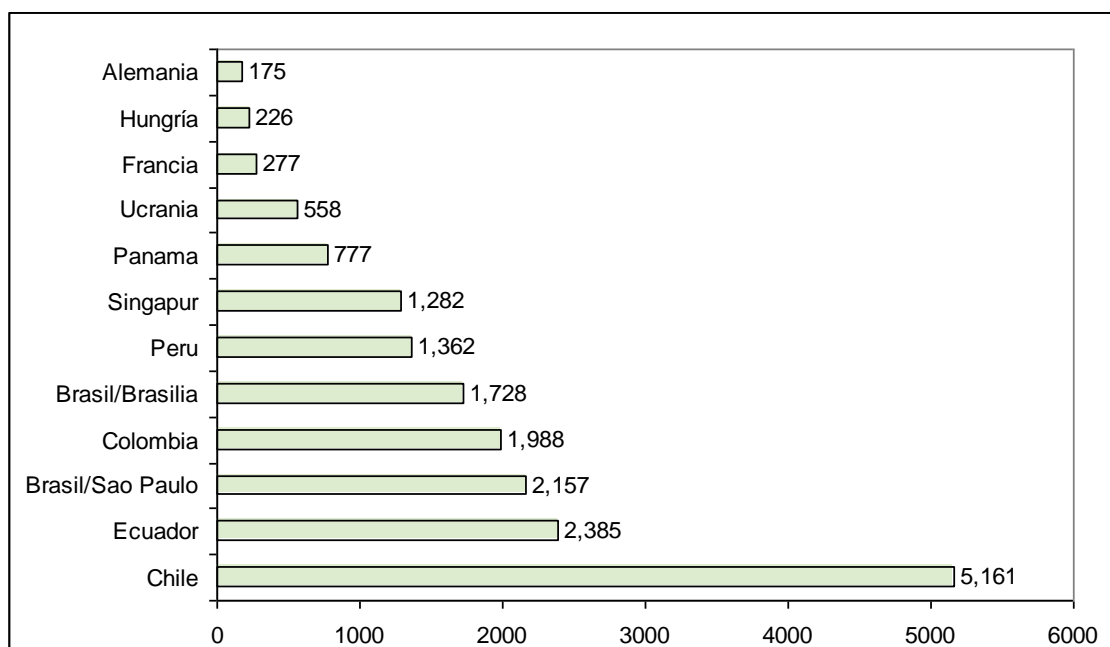
Fuente: “The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean Elements of Reform”

A nivel mundial, también se presentan diferencias sustanciales en los sistemas de administración de justicia. Para poder establecer comparaciones entre ellos, se utilizan distintos indicadores, como por ejemplo el número de expedientes ingresados, el número de expedientes atendidos y pendientes, así mismo se destaca el número de jueces existentes por una determinada cantidad de población.

Según Dakolias²³, el número de expedientes ingresados por juez se usa para determinar la clase de demanda judicial para cada país. Esta demanda refleja el número de expedientes esperados por cada juez, acordemente, la habilidad del sistema de cortes para manejar el total nacional de expedientes. Agrega también que, cuando consideramos el número de jueces por determinada cantidad de población, esto refleja la tendencia relativa de la población para acudir al sistema judicial a resolver sus conflictos. En el siguiente cuadro, se observa que Chile en promedio en el periodo 1995-1996, recibió un total anual de 5 161 casos por juez. Esta cifra se contrapone al registrado para el mismo periodo para Alemania, de tan solo 175 expedientes.

²³ Marina Dakolias, “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”, World Bank Technical Paper N° 430, The World Bank Washington, D.C, The International Bank for Reconstruction and Development

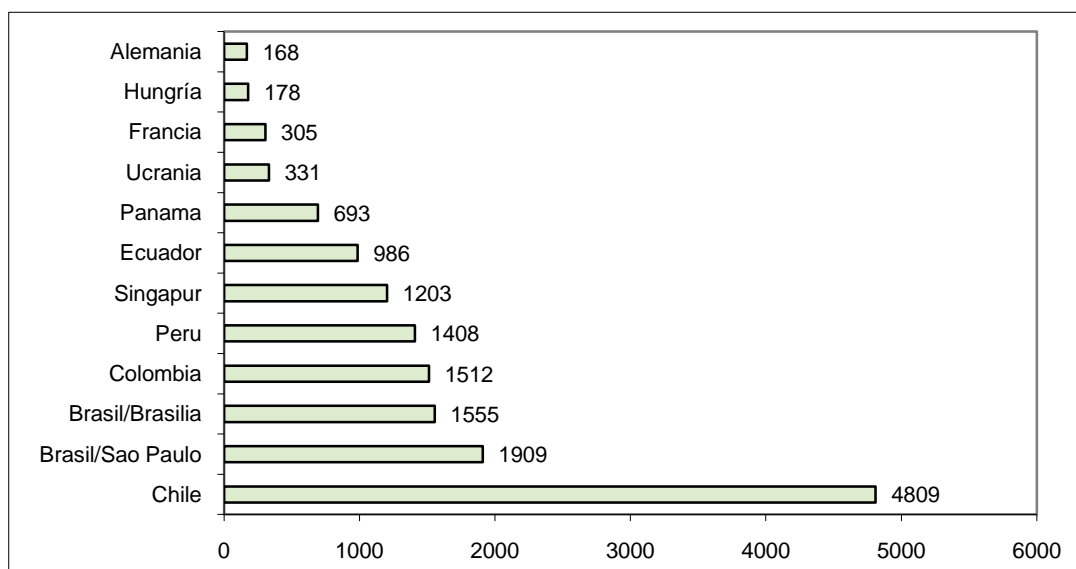
Tabla 1: Casos ingresados por juez (Promedio 1995-1996)



Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspective”

Para el caso del número de casos resueltos por juez, este indicador muestra la habilidad de las cortes para atender la demanda nacional por resolución de conflictos. Como se observa en la Tabla 2, solo para los casos de Francia y Perú, estos casos atendidos superan a los casos ingresados. Por lo tanto, en el resto de países no existe una capacidad de resolver en el mismo año el número de casos totales que ingresan en dicho año. Sin embargo, estos datos se deben analizar con el número de casos pendientes que vienen arrastrando los países de años anteriores.

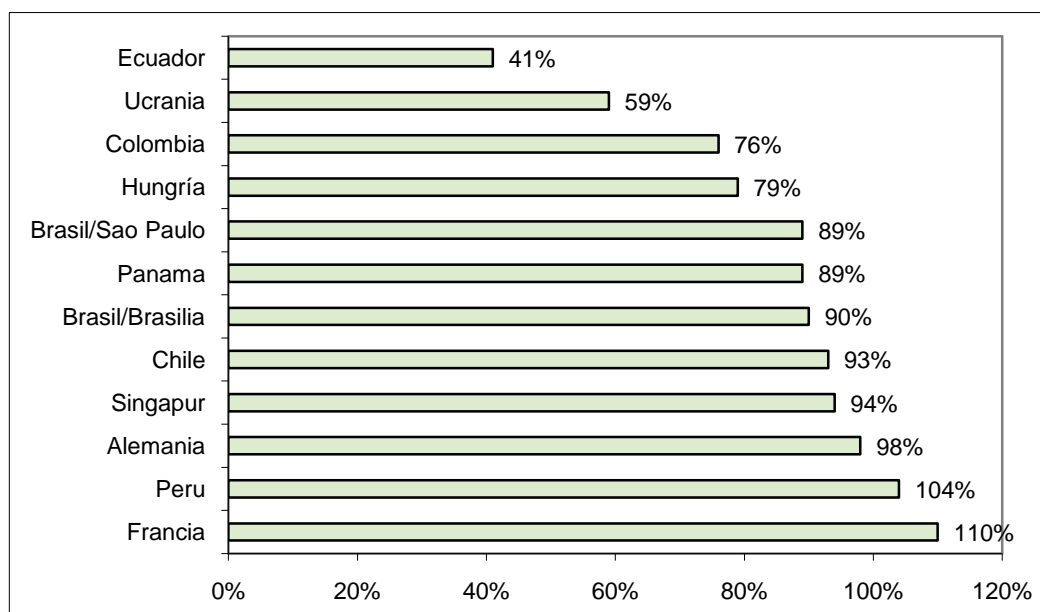
Tabla 2: Expedientes Resueltos por Juez (Promedio 1995-1996)



Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”,

Con estos datos, se puede construir el ratio de despacho, es decir la oferta de servicios por las cortes en respuesta a la demanda de expedientes ingresados, definido como el porcentaje de expedientes ingresados que son resueltos. Como indicamos, solo para los casos de Perú y Francia, este ratio supera el 100%. Para los demás países bajo análisis, este ratio es inferior al 100%, lo cual indica que la carga procesal supera a la capacidad de oferta de las cortes.

Tabla 3: Ratio de Despacho (resueltos/ingresados) (Promedio 1995-1996)

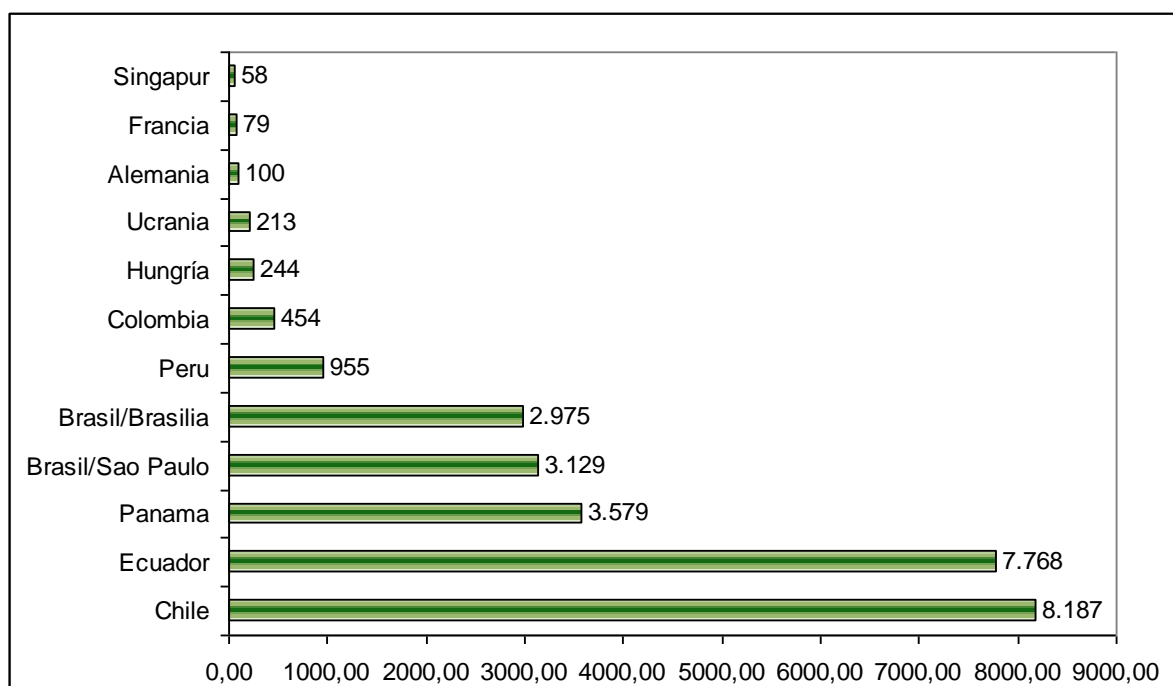


Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”,

Ahora, el ratio de crecimiento de casos pendientes por juez es determinado por el ratio de despacho, es decir la capacidad para resolver los expedientes que ingresan. Para este ratio, se tiene que Chile presenta el mayor número de casos pendientes, con 8 187 expedientes pendientes. Esto estaría en concordancia dado que también presenta el mayor número de expedientes ingresados por año. Por el contrario, Singapur presenta el menor número de expedientes pendientes, registrando un promedio de 58 casos. Para el caso del Perú, el número de expedientes pendiente promedio por juez es de 955 expedientes pendientes. Como se observa, este comportamiento de expedientes pendientes es un acumulado de años anteriores, pero está

determinado con el número de expedientes pendientes y el ratio de despacho, es decir la capacidad para resolver los expedientes.

Tabla 4: Expedientes pendientes por Juez

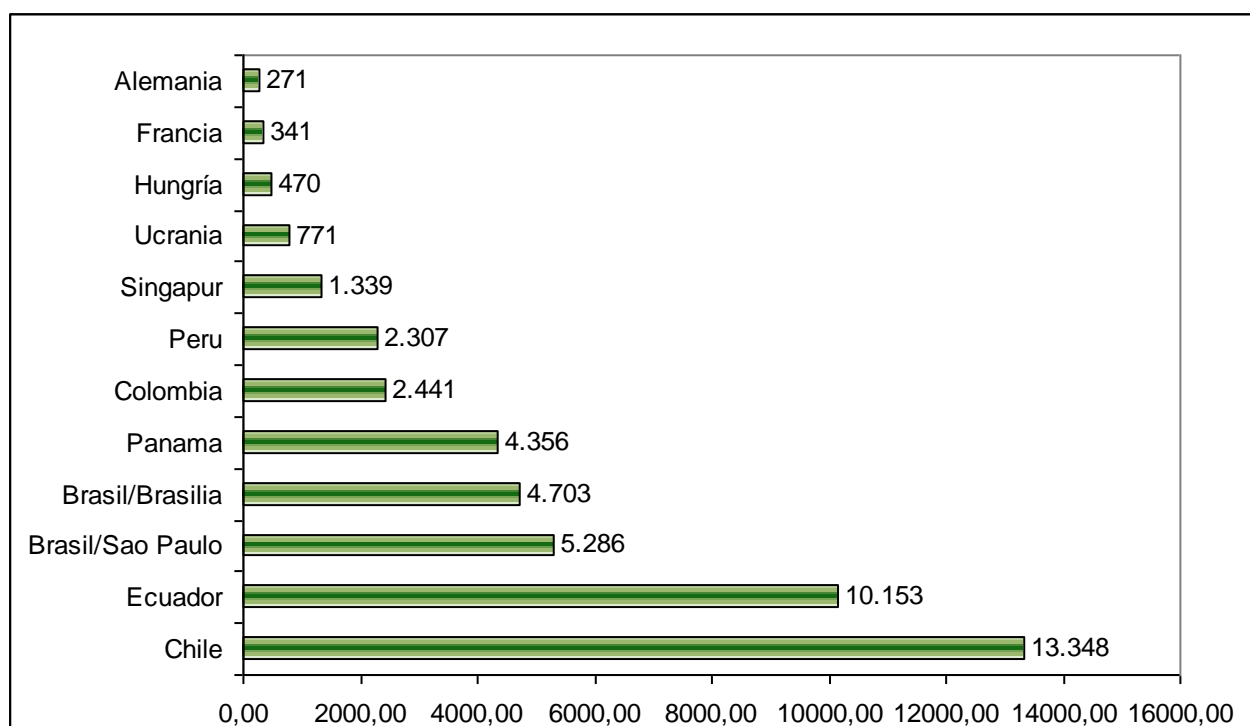


Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”,

Otro indicador bajo análisis es el número de casos atendidos por juez. Tomando en cuenta los expedientes ingresados, aquellos resueltos y aquellos pendientes, es posible computar el número de casos atendidos por juez. Los resultados que se muestran ubican a Chile con el mayor promedio, registrando un total de 13 348 expedientes o casos resueltos por juez. Alemania presenta el menor número de expedientes, con un total de 271 en promedio. Para el

caso del Perú se ubica en el promedio de los países, con 2 307 expedientes resueltos por juez. Esto se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 5: Número de casos resueltos por Juez (Promedio 1995=1996)

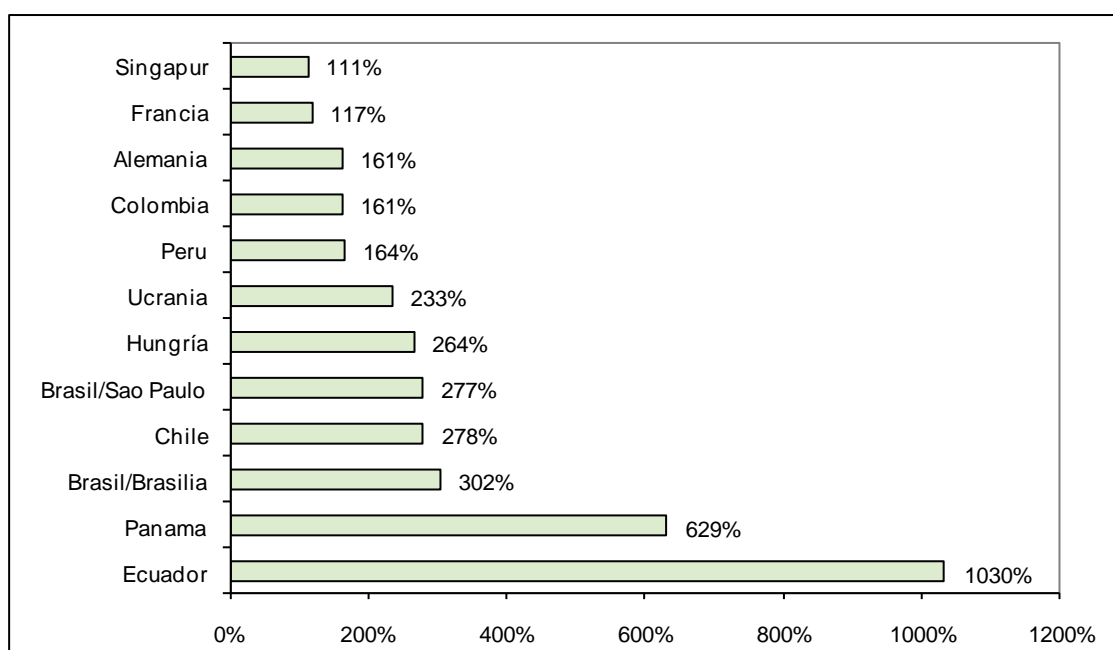


Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”,

También, se analiza un ratio de congestión, definido como el número de expedientes ingresados dividido por el número de expedientes resueltos. Esto refleja el tiempo que podría tomar una corte para eliminar sus casos pendientes e ingresados dada su eficiencia corriente y el ratio de despacho. Es decir, mide con que capacidad un juez puede atender en promedio el número de casos que

recibe. Así tenemos que, Ecuador presenta el mayor índice de congestión, llegando al 1 030%, lo cual significa que la capacidad de sus jueces para resolver los expedientes es inferior en 1 000% respecto a los expedientes que ingresan. Para el caso de Singapur, que presentó el menor número de casos pendientes por resolver, su ratio de congestión es el menor con 111%. Para el caso del Perú, este ratio es de 164%, lo cual significa que de 164 expedientes ingresados para cada juez, este logra resolver solo 100, quedando pendientes 64 expedientes.

Tabla 6: Ratio de Congestión (ingresados/resueltos) (Promedio 1995-1996)

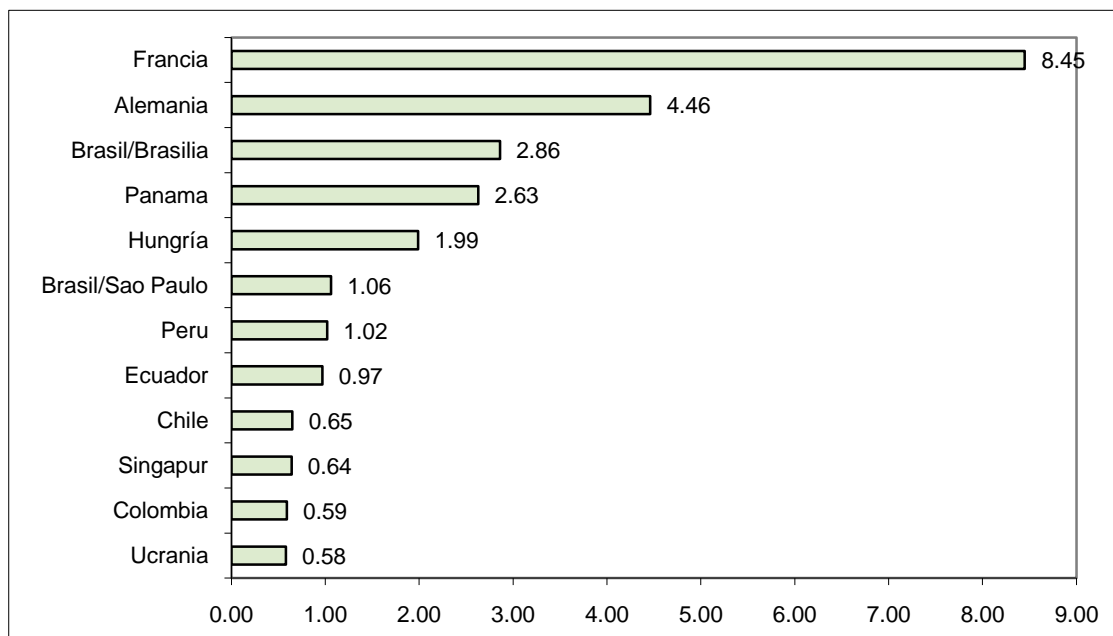


Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”,

De otro lado, en muchos países en desarrollo, la población considera excesivo el tiempo que es necesario para resolver sus casos y una amplia mayoría de jueces encuestados considera lo mismo. En Alemania, por ejemplo, la duración promedio de un caso es de 5 meses; de estos, el 40% se resuelve en menos de 3 meses y solo el 3% dura más de 24 meses. En el caso de Chile, la duración promedio es 16 meses. Mientras que en Estados Unidos, el tiempo promedio para la resolución de casos civiles es de 11 meses aproximadamente.

El número de Jueces per cápita es otro importante elemento en la administración de la eficiencia Judicial, y puede dar luz directamente sobre el problema del acceso público a las cortes. Una forma de mirar este problema del acceso es revisando el número de jueces por 100 000 habitantes. En la siguiente tabla se muestra que para el caso de Francia existe en promedio 8.5 jueces por cada 100 mil habitantes. Seguido muy de lejos por Alemania, en el cual el promedio es de 4.46 jueces. Ucrania es el país con el menor promedio, alcanzando un escaso 0.58 jueces por cada 100 mil habitantes. Para el caso del Perú, este ratio es de 1.02 jueces por cada 100 mil habitantes.

Tabla 7: Número de Jueces por 100 000 habitantes



Fuente: “Court Performance around the World A Comparative Perspectiva”,

Entonces, como corolario de esta parte se puede afirmar que la naturaleza de la administración de justicia varía de país a país, teniendo particularidades propias. Como se desprende de las lecciones aprendidas de algunos procesos de reforma ya realizados, estas particularidades deben ser tomadas en cuenta al implementar un proceso de reforma de la administración de justicia. Este análisis evidencia también las grandes diferencias que existen entre países desarrollados y países considerados en vías de desarrollo, quedando una tarea pendiente de estos últimos, a fin de alcanzar los estándares internacionales y

garantizar una eficiente administración de justicia, dado que ella juega un rol preponderante en generar un clima adecuado para gestar el desarrollo en dichos países.

5 ¿ES IMPRESCINDIBLE EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?

El uso de las tecnologías de información y comunicación-TIC's se convirtió en los últimos años en una herramienta imprescindible para mejorar los servicios que se brinda el estado al ciudadano. Así, en diferentes instituciones a nivel mundial se han ido introduciendo estas tecnologías. Según Chiara Galván²⁴,

²⁴ Eduardo Rolando Chiara Galván, “Las Notificaciones Electrónicas en la Administración de Justicia del Perú”, Abogado egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Docente principal del curso de Informática Jurídica en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Presidente del Instituto de Derecho Informático y Nuevas Tecnologías IDERTEL

en diferentes países vienen aplicando las tecnologías de información a la mejora de la Administración de Justicia. Por ejemplo, en Costa Rica, el Poder Judicial, el 3 de abril del 2000, da a conocer el reglamento de notificaciones y comunicaciones por medios electrónicos; señalando que “se autoriza a los Tribunales de Justicia del I y II Circuitos Judiciales de San José, para notificar resoluciones judiciales por medios electrónicos” de igual modo, en Argentina, se dice que “el Poder Judicial de la Provincia de Río Negro en los últimos años ha incorporado gradualmente la Tecnología de la Información para el mejoramiento del servicio que presta... “. Así mismo, destaca que “en el ámbito judicial, desde 1997, en Toronto (Canadá) se están tramitando los juicios en “expedientes electrónicos”,

Entonces, las Tecnologías de Información y Comunicación-TICs pueden incidir en el incremento de la calidad del servicio²⁵, como por ejemplo a través de:

- El aumento de la agilidad de los procesos judiciales.
- La disposición de nuevos canales de distribución de los servicios.

²⁵ Amaia Landa, “Hacia una Justicia Modernizada”, Responsable de Justicia, Ibermática

- Un mayor acercamiento de la información al ciudadano, favoreciendo la automatización de los procesos.
- La disminución de los tiempos de los procesos judiciales.
- Un incremento general del valor añadido proporcionado y, en consecuencia, de la satisfacción de los ciudadanos y de los diferentes operadores jurídicos.

Pero, el uso de estas herramientas sustenta una transformación en las formas de trabajo, produciéndose por ejemplo:

- La mecanización de los procesos masivos y rutinarios.
- La posibilidad de dedicación a trabajos con mayor valor añadido, incrementando la satisfacción del profesional.
- La mejora de la comunicación y del intercambio de información a nivel interno y con el exterior.
- La disponibilidad de información eficaz y accesible en su relación con los ciudadanos y los profesionales.
- La aportación de soportes para los procesos de gestión.

Asimismo, los efectos de las TICs aplicadas a la Administración de Justicia también influyen en costos, los mismos que facilitan:

- La optimización de los costes de los servicios, así como su gestión por medio del incremento de la productividad de los profesionales.
- La especialización de los mismos en tareas de mayor valor añadido.
- La disminución de los costes de los procesos en que se aplican.
- La disponibilidad de instrumentos y soportes para la gestión de los costes y la calidad.

De otro lado, Gregorio²⁶ indica que “No existe duda que un sistema de administración de justicia transparente es esencial en un contexto democrático. Es claro que facilita el control ciudadano, hace más predecibles las decisiones judiciales y funciona como un incentivo para la independencia judicial”. Y en este escenario, la difusión de la información tiene un rol protagónico.

²⁶ Gregorio, Carlos G. “Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial”, Resultados parciales de un proyecto de investigación, Instituto de Investigación para la Justicia, Buenos Aires, Argentina.

Así mismo, Gregorio sugiere la publicación selectiva de información para pasar a una publicación masiva. En esta parte señala claramente la importancia del Internet para llevar a cabo dicha migración. En esta parte, se indica que la difusión de las sentencias acarrea efectos positivos sobre el sistema de administración de justicia. En América Latina, por ejemplo, se tiene el caso de Argentina, en el cual *“Uno de los argumentos más significativos para desarrollar esta base de jurisprudencia fueron las críticas de los abogados y las compañías de seguros que señalaban la volatilidad que creaban decisiones judiciales dispares e impredecibles. En algunos casos en los que los hechos eran prácticamente similares, las indemnizaciones eran significativamente diferentes de un juez a otro, y aun entre casos decididos por un mismo juez.”*

Gregorio finaliza puntualizando que en América Latina la tendencia ha sido la publicación en los sitios oficiales de información sin implantar restricciones al acceso de información; sin embargo, indica que quedan pendiente definir de manera explícita la finalidad con que se difunden las sentencias y la información procesal, y definir sobre el valor de los textos, si tiene valor referencial, documental, etc. Otros temas pendientes de definición son la determinación de si se difunde todo o una selección de las sentencias, y cuáles son los criterios utilizados en el primero o segundo caso. También, se indica la adecuación de los problemas vinculados con la intimidad y la autodeterminación informativa de las personas involucradas. Así mismo, indica

que se debe analizar si la publicación de sentencias favorece o no la regla del precedente jurisprudencial.

De otro lado, Gregorio es enfático en señalar que existen limitaciones a la difusión electrónica de información, como son las limitaciones de contenido, referido a la normatividad que prohíbe expresamente la publicación de algún tipo de información. Otras, son las limitaciones en el acceso, que están referidas a las restricciones que se pueden establecer a cierto tipo de casos, y que estarían ordenados por un juez. Sin embargo, este tipo de restricciones se pueden establecer con facilidad mediante el uso de las TIC's.

Haider Malik²⁷ indica que la experiencia ha mostrado que los avances tecnológicos pueden asistir en el mejoramiento de las reformas insitucionales y mejorar sus impactos. Con el propósito de introducir tecnologías apropiadas para la mejora del sistema de justicia, el autor sugiere tener en cuenta lo siguiente:

²⁷ , Waleed Haider Malik, “E-Justice: Towards a Strategic Use of ICT in Judicial Reform, The World Bank Marrakech Conference Strategies for the Modernization of Justice in Arab Countries Organized by Pogar, undp/wb/moj morocco march 15-17, 2002 E-Justice: Towards a Strategic Use of ICT in Judicial Reform

- Sistemas empresariales para el gobierno de todo el sector justicia, indicando que las funciones de planeamiento, presupuesto, pago de planillas, auditoria, administración de inventarios, Gestiones y manejo real del estado, administración y manejo de recursos humanos, información pública e información, son áreas que necesitan ser reforzadas a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Sistemas de operación para las cortes, en la cual se señala que la función principal de las cortes es proveer un justo y efectivo mecanismo de resolución de disputas para el fortalecimiento de las decisiones de la corte. Para ello, se indica que existen aplicaciones informáticas que pueden ayudar a este objetivo. Como ejemplo anotamos a los sistemas que intervienen en el manejo y archivo de casos, distribución de casos, manejo de registros, archivamiento, administración de cortes, sistemas estadísticos, sistema de honorarios de la corte, link de videos de atención de compromisos de fianza, y reportes de las cortes.
- Sistemas de operación para jueces y otros profesionales clave, indicando que los jueces son el recurso más importante en el sistema de cortes. Muchos sistemas han sido desarrollados alrededor del mundo para ayudar a mejorar el trabajo judicial. Bases de datos de legislación y

decisiones de las cortes (tanto local como internacional), son los más comunes y de más rápidos crecimientos en la globalización.

- Sistemas que promueven el acceso de usuarios y enlace, que se puede realizar utilizando un sistema que permita el acceso público a la información de las cortes en la forma de kioskos, Internet Web Sites, y otras herramientas que puedan mejorar el sistema de justicia. Muchos países están utilizando estas herramientas como forma de mejorar la transparencia y ganar la confianza del usuario.
- Características Técnicas, Planes de Entrenamiento y Prerrequisitos Relacionados, enfatizando que es necesario ser cuidadosos en el análisis técnico de los planes de inversión de capital llevado a cabo, acompañado de decisiones políticas que prioricen y preparen para las decisiones de inversión para Tecnologías de Información y Comunicación.
- Se señala como un problema que afrontan la mayoría de países la necesidad de construir cortes, para lo cual puede ser una alternativa las tecnologías a través de las videos conferencias.

Además, en el documento se destacan algunas lecciones de las iniciativas de Tecnologías de Información y Comunicación. Por ejemplo, se debe tener en cuenta;

- La desconexión entre las misiones de reforma judicial y las inversiones en TIC's.
- Las débiles capacidades institucionales y priorizaciones inadecuadas.
- Carencia de conocimiento de los decisores principales y jueces sobre las TIC's y su compromiso para modernizar.
- Carencia de coordinación con los donantes.
- Escasa participación y capacitación de los involucrados los cuales pueden debilitar el cambio.

Para el caso peruano, un antecedente importante en el avance de la implementación del Gobierno Electrónico en la Administración de Justicia es sin duda la promulgación de la Ley N° 27419, denominada: “Ley sobre Notificación

por Correo Electrónico”²⁸ y que posibilita un nuevo medio de notificación a través del uso del correo electrónico.

Chiara Galván²⁹, desarrolla una problemática existente en las notificaciones por cédula, indicando la lentitud en el proceso, señalando que esto contribuye a una percepción negativa de la Administración de Justicia. Indica también como problema el encarecimiento del Proceso, indicando que para el país en este concepto gasta 3.20 soles en cada notificación. Así mismo, indica como un problema la inseguridad en el proceso, dado los riesgos de perderse en el trayecto.

²⁸ Promulgada el 06 de febrero del 2001. esta ley modifica los artículos 163 y 164 del Código Procesal Civil

²⁹ Eduardo Rolando Chiara Galván, “Las Notificaciones Electrónicas en la Administración de Justicia del Perú”, Abogado egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Docente principal del curso de Informática Jurídica en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Presidente del Instituto de Derecho Informático y Nuevas Tecnologías IDERTEL

Espinoza³⁰ por su parte señala que con la dación de la Ley 27269-Ley de Firmas y Certificados Digitales, del año 2000, se continúa en forma específica, el desarrollo legislativo, iniciado en 1991, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 681, modificado posteriormente por la Ley 26612, normas que permiten el uso de documentos electrónicos con pleno valor probatorio, previo cumplimiento de ciertos requisitos, tales como tener equipos debidamente acreditados ante el órgano estatal competente, contar con la participación de un funcionario que otorgue fe pública durante el proceso de conversión de los documentos en soporte papel a documentos en soporte digital o electrónico, etc. Posteriormente, en mayo del 2002 se aprueba el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

Asimismo señala que, los aspectos regulados por la Ley de Firmas y Certificados Digitales han permitido que el Perú comience un desarrollo legislativo paulatino y constante, a través de la aprobación de una serie de normas con carácter jurídico-informático, que viene siendo aplicables a diferentes ámbitos de la vida en sociedad. Señala como ejemplo a las normas específicas que se aplican al ámbito Civil, por la aprobación de la Ley 27291,

³⁰ José Francisco Espinoza Céspedes, “Régimen Jurídico de la Firma Electrónica en el Perú”

que modificó el Código Civil, permitiendo la utilización de los medios electrónicos para comunicar la manifestación de voluntad, así como la utilización de la firma electrónica.

Cabe indicar que en el país, existe el Sistema Nacional de Informática, liderado por la Oficina Nacional Gobierno Electrónico e Informática. Esta oficina a desarrollado, de manera concertada con diferentes entidades el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú. El Sistema Nacional de Informática tiene por finalidad que las actividades informáticas se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad común. Además, tiene como objetivos Normar las actividades de informática oficial, Coordinar, integrar y racionalizar las actividades informáticas oficial y, Promover la capacitación, investigación y desarrollo de la actividad informática.

6 ENFOQUE SISTÉMICO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

6.1 ¿QUÉ ES UN SISTEMA?

Tomando una de las acepciones que tiene la Real Academia, sistema es el conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Al hablar de sistemas, es importante tener en cuenta algunas precisiones respecto a ellos. Por decir, Barchini³¹ menciona que existen numerosas y variadas definiciones de sistema (Bertoglio,1986) (Minati et al, 1997), en el sentido global, que es la noción central de la Teoría General de Sistemas. Ninguna definición puede considerarse como excluyente de las demás, y todas se relacionan de algún modo. La definición dada por Bertalanffy como

³¹ Graciela E. Barchini, Mabel Sosa, Susana Herrera, “La informática como disciplina científica”, Ensayo de mapeo disciplinar Universidad Nacional de Santiago del Estero, Avenida Belgrano (S) 1912, (4200) Santiago del Estero, Argentina.

“complejo de elementos interactuantes” es la más general y menos diferenciada. La más difundida es la que considera a sistema como un conjunto de elementos en interacción dinámica organizados en función de un objetivo (Rosnay,1977). Pero su infinidad de concepciones no es lo fundamental, por que todas giran en una esencia que es la interacción de elementos para asistir a un objetivo común.

Antonio Pérez García³², indica también que el término sistema tiene una larga historia. Las lenguas romances (por lo menos) reconocen su origen en el latín tardío *systema*, derivado a su vez del griego *sýstêma* (reunión, agrupamiento, conjunto), proveniente del verbo *synistánai* (reunir), resultado de la composición de *sýn* (junto) e *histánai* (poner), que remiten a la probable raíz indoeuropea **sthā* (estar, permanecer).

³² Antonio Pérez García, “Teorías de Sistemas”, Licenciatura de Trabajo Social, Universidad de la República, Curso 2004, Documento 13

Para un sistema se puede identificar algunos elementos³³, entre ellos podemos mencionar:

- Los componentes del sistema
- Las relaciones entre ellos
- La estructura del sistema
- El objetivo del sistema
- El entorno del sistema
- Los límites del sistema

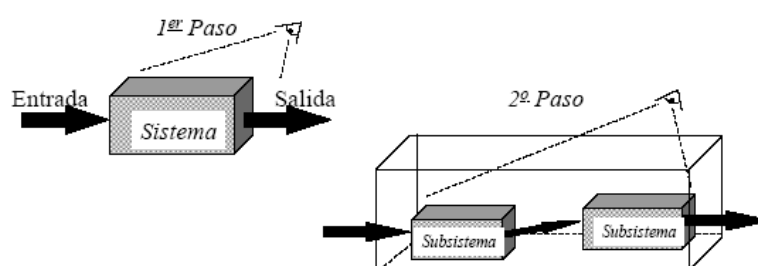
Estos elementos deben estar cuidadosamente identificados, a fin de garantizar que se alcance el objetivo del sistema.

³³ Félix Óscar García Rubio, Crescencio Bravo Santos, “Introducción a los sistemas de información”, Ingeniería del Software, Ingeniería del Software de Gestión, Universidad Austral de Chile, Agosto 2001

6.2 ¿QUÉ ES EL ENFOQUE SISTÉMICO?

Como **Enfoque Sistemico** se entiende la manera de estudiar o analizar sistemas adoptando una visión global que se va refinando progresivamente mediante una descomposición de arriba a abajo. Como se puede observar en el siguiente Ilustración, mediante el enfoque sistémico se busca tener una comprensión global del funcionamiento del sistema, diferenciándolo de su entorno, para luego proceder a caracterizarlo internamente, identificando sus subsistemas, que a su vez lo determinan, es decir, que de su buen funcionamiento depende que se alcancen los objetivos que persigue el sistema.

Ilustración 3: Identificación y desagregación de un Sistema



Fuente: Félix Óscar García Rubio, Crescencio Bravo Santos, “Introducción a los sistemas de información”, Ingeniería del Software, Ingeniería del Software de Gestión, Universidad Austral de Chile, Agosto 2001

Wladimir Rios Martinez³⁴, desarrolla el pensamiento de Von Bertalanffy, quien argumenta que el concepto de enfoque sistémico es tan antiguo como la filosofía europea y lo sitúa en la edad presocrática jónica en el siglo VI a.C. En esa época, los griegos aprenden a encontrar en el mundo de la experiencia un orden o kosmos inteligible y, por tanto, controlable mediante el pensamiento y la acción racional. La cosmología aristotélica formuló este orden cósmico a través de sus nociones holísticas. El dictum aristotélico que el todo es más que la suma de sus partes es la definición aún válida del problema sistémico fundamental.

Se dice que la evolución científica del siglo XVI y XVII sustituyó la concepción descriptivo-metafísica del universo, sintetizada en la doctrina aristotélica, por una concepción matematicopositivista de Galileo, que describía los eventos mediante leyes matemáticas causales, y desagrega a las cosas en sus elementos constitutivos. Sin embargo, se menciona que este nuevo enfoque causal tuvo éxito mientras se consideraban elementos aislados, pero que al

³⁴ Wladimir Rios Martinez, “Ingeniería de Sistemas”, primera edición, Serie Publicaciones Docentes 4708-01-002, Valdivia-Chile (2001)

pretender explicar fenómenos interrelacionados, la concepción aristotélica volvió a ejercer dominio.

Los avances teóricos, llegaron a determinar la importancia del enfoque sistémico. Así, a fines de los años 20, von Bertalanffy escribió: Puesto que el carácter fundamental de la cosa viviente es su organización, la investigación usual de procesos y elementos individuales es incapaz de ofrecer una explicación completa de los fenómenos vitales. Establecía además que la biología debería modificar sus métodos de investigación, haciendo hincapié en el descubrimiento de las leyes de los sistemas biológicos.

Para el caso que nos aborda, respecto a la modernización de la administración de justicia, se cree conveniente adoptar los dos enfoques, pero partiendo inicialmente del enfoque sistémico, holístico de la problemática a abordar. Entonces, se sugiere considerar inicialmente el conjunto, la interrelación de los elementos macro y sus interrelaciones entre sí. Luego, para cada uno de dichos elementos del sistema, abordar sus elementos constitutivos, a fin de identificar sus procesos y factores críticos, a fin de plantear las mejoras correspondientes, que al interactuar con los demás elementos del sistema alcancen los objetivos del mismo. En este caso, el objetivo mayor será alcanzar una eficiente administración de justicia.

Un aspecto importante a considerar respecto a un sistema, es que este evoca inseparablemente las nociones de conjunto³⁵ (por lo tanto, de pluralidad reunida) y de organización según una regla interna. Cuando el término se aplica a algún tipo de entidad social (ejército, principado, compañía...) adquiere una connotación que le va a acompañar perdurablemente: de la primacía del “todo” sobre las “partes”, se deriva la subordinación del individuo al sistema.

Pero aún más importante resulta el aporte es entender que un sistema, dicho de la manera más general posible, existe a partir del momento en que se diferencia de lo que, en el mismo acto, se constituye como su entorno. Lo cual implica una paradoja: el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre sistema y entorno. En rigor, lo que estamos diciendo no es que el sistema aparezca cuando aparece la diferencia: una diferencia que ocurre instantáneamente, sin duración, es un acontecimiento, no un sistema. Es la continuidad recursiva de una misma operación lo que constituye la diferencia. Un sistema es un campo dentro del cual cierta operación se reproduce, dejando fuera (en el entorno) toda operación que no sea la suya propia. Por

³⁵ Antonio Pérez García, “Teorías de Sistemas”, Licenciatura de Trabajo Social, Universidad de la República, Curso 2004, Documento 13

tanto, este ejercicio es esencial en la determinación de un sistema, a fin de no dejar elementos constitutivos del sistema fuera y que luego afecten el funcionamiento de este. Es por ello, que en la presente investigación se adopta el enfoque sistémico, a fin de articular todos los elementos constitutivos de la administración de justicia y gestar un cambio sustancial para alcanzar el objetivo fundamental de administrar de manera eficiente la justicia.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ

El sistema de administración de justicia en el Perú tuvo diferentes etapas, y guarda en cada etapa características propias en cada época. Así, se tiene evidencia histórica de su existencia en el Perú Pre Incaico, Incaico, La Colonia, La República, extendiéndose hasta nuestros días.

1 DERECHO PRE-INCAICO

Un recuento histórico de la evolución de la Administración de Justicia en el Perú requiere de manera ineludible referirse a la existencia del Derecho en el antiguo Perú. En ese sentido, cabe preguntarse si existió o no el derecho en las antiguas culturas peruanas. Al respecto, Basadre³⁶ señala que si el Derecho existe en las culturas actuales de infancia y de fraternidad del hombre con la

³⁶ Jorge Basadre, “Historia del Derecho Peruano”, II Edición, Lima

naturaleza, existió también en las culturas antiguas que estuvieron en análoga condición. Luego, enfatiza que aun en las culturas más antiguas peruanas existió el derecho, con mayor razón entre los incas.

Sin embargo, aproximarnos de manera exacta a como estuvieron constituidas las instituciones jurídicas para el Perú Antiguo, específicamente para las culturas pre-incas, resulta difícil. Sin embargo, Geng Delgado³⁷, indica que el Derecho Primitivo en el Perú tuvo como fuentes de Derecho, en primera instancia, a la costumbre primitiva y los mores, entendidos los mores como reglas morales, citando a las famosas frases “AMA KELLA”, “AMA SUA”, “AMA LLULLA”. En segunda instancia señala a la magia, los mitos y las creencias religiosas.

Por otro lado, se indica que aún sin leyes escritas se encuentran evidencias de la existencia de normas, dado que sólo un sistema organizativo rígido pudo permitir el desarrollo de majestuosas construcciones, técnicas agrícolas especializadas y construcción de caminos.

³⁷ Federico Gen Delgado, “Historia del Derecho Peruano”, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Particular de San Martín de Porres.

Así mismo, se indica que “...el respeto a las reglas existentes, [...] permitió la construcción de inmensos conjuntos usados como viviendas, como refugios para afrontar las guerras o los embates de la naturaleza y como templos y centros de peregrinación para venerar a sus dioses”.

El diseño y la solidez de esos conjuntos arquitectónicos, que aún siguen causando admiración en el mundo, no pueden ser sino obra de grandes grupos humanos, pertenecientes a un Estado en el que había autoridad, había leyes y había súbditos que las respetaran, dicen algunos autores, recordando que la existencia del Derecho presupone que haya tres condiciones básicas: norma, autoridad y sanción.

2 DERECHO INCAICO

Avanzando en la Historia, tenemos al Derecho en el Imperio de los Incas, cuyo desenvolvimiento jurídico se entiende mejor estudiando el legado que dejaron. Entre los más importantes quizá se menciona El Ayllu, que fue la célula de toda la organización social, política y económica de los Incas (Geng Delgado, Pág. 19). Esta institución permaneció desde antes de los incas, y reviste vital importancia dado que reviste una resistencia ancestral, cuyo permanencia fue reconocida aún en la dominación española por el Virrey Francisco de Toledo en 1581. Aunque el afán siempre fue desaparecer, se ve actualmente presencia

de esta institución con las Comunidades Campesinas y nativas del Ande Peruano.

De otro lado, Basadre señala que la Ley del Inca tenía teóricamente su origen en el Inca mismo. Ante sus súbditos, el soberano aparecía siempre como el creador del Derecho.

Quizá como institución jurídica, para la época incaica, resalta la propiedad, cuya característica es la colectividad. Sin embargo, existe el denominado Derecho rural inca, como lo denomina Basadre, en el cual se especifica que existía una reglamentación que establecía el orden de cultivo, primero las tierras del culto, los incas, y luego la comunidad.

Sin embargo, otro aspecto importante es en cuanto al Derecho Penal desarrollado en el incanato, para el cual Geng Delgado señala que se basa en un derecho consuetudinario. En cuanto a la aplicación de la ley, existe la figura del juez, para los cuales no hay especialización y es ejercida por los mismos funcionarios administrativos. En cuanto a los procedimientos, se indica que no había la figura de apelación, revisión o nueva instrucción; tampoco hubieron abogados defensores, procuradores ni escribanos, pues la organización era rígida y la justicia era de oficio.

Se indica también que existieron cárceles, las mismas que se clasificaban en Zancay, cárceles feroces y; Piñay, prisiones que esperan sentencia. Sin embargo, en otra clasificación de cárceles, la doctora Ella Dumbar Temple, señala que existían las cárceles preventivas, cárceles como pena independiente y la cárcel tormentosa.

En cuanto a las penas, existieron penas para los nobles y para el pueblo, pero sobre todo la pena se establece en función del delito. (Pág. 47). Las penas existentes eran las de ahogamiento, pena de muerte por descuartizamiento, la pena de empalamiento, la pena de flechamiento, la pena de arrastramiento, la pena de muerte a golpes, penas de honra y algunas pecuniarias. Existían otro tipo de penas como el tormento y algunas de castigos corporales.

En cuanto a su organización Política y Administrativa, según Basadre, la organización administrativa del Estado inca puede ser contemplada desde el punto de vista de la supervivencia o reemplazo de los antiguos jefes locales o regionales. Se destaca la existencia de funcionarios inferiores y medianos, locales y regionales. Entre estos funcionarios se encuentran los cabezas de familia; Chunca-camayoc, funcionario a la cabeza de 10 familias, Picchacunca-camayoc, funcionario a la cabeza de 50 familias, Pachaca-camayoc, funcionario a la cabeza de 100 familias; Piccha-Pachaca-camayoc, a la cabeza de 500 familias; Huaranga-camayoc, funcionario a la cabeza de 1 000 familias;

Hunu-camayoc, a la cabeza de 10 000 familias. También existieron los funcionarios especiales, en la que se enlistan a los alcalde de corte, alguaciles mayores y menores, corregidores y jueces; administradores de provincias, entre otros.

De otro lado, Basadre destaca que el Estado Inca estableció una serie de obligaciones sobre las comunidades, entre ellas se destaca la redistribución de las tierras y ganados, tributos en especie sin que implicaran la propiedad estatal sobre aquello de donde provenían dichos tributos, servicios personales (Acllas, Mitimaes, Yanacunas, artesanos),

De otro lado, hay que indicar que el imperio incaico conservó la mayoría de las costumbres de los pueblos conquistados, dado que *“..una de las reglas de las autoridades incas, era que los pueblos que se incorporaban al imperio, conservaran sus costumbres si éstas no estaban en abierta contradicción con las existentes.”*

También se señala que “Tanto la administración del imperio, como la vida familiar, el culto religioso y el aspecto laboral y tributario, estaban sujetos a reglas muy estrictas cuyo cumplimiento estaba encomendado a diversas autoridades”. Ahora, como se verifica de revisar las sanciones, “...eran tan estrictas sus leyes no escritas, que, quienes debiendo hacerlo, no castigaban al

que había cometido un delito eran considerados tan culpables como el infractor y recibían el mismo castigo que él.”

En cuanto a los procesos de administración de justicia, una de las principales características en el incanato era la rapidez. Entre otras se señala que la acusación se hacía de oficio o sea la hacían las autoridades. Así mismo, las penas estaban previamente establecida, y como se indicó líneas arriba, había jerarquías en la aplicación de las leyes, de acuerdo a la naturaleza del delito y a la persona que había delinquido.

Un aspecto a destacar en los procesos de administración de justicia de la época son los inspectores que comprobaban la correcta administración de justicia, señalándose que “lo hacían muy bien, sin sobornos, porque quien daba o recibía algo era muy castigado por el Inca”, según afirma el legista español Vaca de Castro en una de sus crónicas.

3 DERECHO INDIANO

Luego, el Perú pasa al periodo de la conquista, periodo en el cual llegó al Perú el sistema jurídico imperante en España. Las fuentes del Derecho, según Geng Delgado, en esta época fueron las bulas de Alejandro VI. La bula es un documento pontificio expedido por la Chancillería Apostólica relativo a materia

de fe o de interés general, es una concesión de gracias y privilegios. Principalmente en esta etapa destaca del Derecho Indiano.

Sin embargo, de otra fuente se dice que “Múltiple fue el origen de las leyes que rigieron las sociedades de la Colonia, en las que, inicialmente, poco o ningún derecho asistía a los habitantes de las tierras conquistadas. Esta situación fue evolucionando muy lentamente, a lo largo de los más de tres siglos que duró la Colonia”.

Así mismo, se dice que existía un conjunto de normas escritas y no escritas. Las últimas eran más severas y mayor en cantidad, y existían dado que los pueblos conquistados no tenían escritura.

Si bien es cierto en esta época existía el Derecho Indiano, se indica que en esta época “...no había más ley que la que aplicaban los propios conquistadores”. Esta situación se daba dada la lejanía de los pueblos conquistados, que hacían imposible que los soberanos españoles controlaran a sus súbditos.

También, “...el Derecho Indiano fue un sistema legislativo en el que se buscó integrar las leyes, principios y costumbres que regían en el reino de Castilla y que fue creado para organizar el gobierno temporal y espiritual de las Indias. Este sistema buscaba establecer la condición de sus habitantes; regular la

navegación y el comercio y sobre todo, convertir a los indígenas a la fe católica.”

Se señala como un hecho importante en la Historia del Derecho Indiano la incorporación por decisión de los españoles a la “mita”, con la salvedad que esta trabajo beneficiaba a los conquistadores. Entonces, *“La aceptación de esa costumbre, lo que reconocía su valor y la importancia del trabajo colectivo, fue el primer paso de la incorporación al Derecho Indiano, de las costumbres, que en ese caso eran leyes no escritas, que regían durante el imperio incaico.”*

4 DERECHO REPUBLICANO

Para esta parte de la historia, se señala que *“El nacimiento del Derecho Peruano debió ser simultáneo a la Declaración de la Independencia, pero no fue así”*. Se indica que las razones fueron múltiples, y que mientras duraban las luchas por la independencia, hasta muy avanzada la República, *“la enseñanza forense y la práctica jurídica y contractual del Virreinato seguían rigiendo en el país.”*

Otra de las razones que se señalan para la situación anterior es lo que Basadre denominó “la cascada de constituciones”, para referirse a las sucesivas constituciones que iban dictando los gobernantes de turno.

En su defecto, algunos “...historiadores coinciden en afirmar que la sociedad peruana que siguió a la ruptura con España, a pesar de haberse legislado prontamente para dotar a la nueva república de un sistema judicial propio, no se distinguió mayormente de la sociedad de la colonia, porque la estructura económica, las jerarquías estamentales, las costumbres, creencias, convicciones y hasta las leyes eran las mismas que antes de declararse la independencia.”. Esto provocó que “...en los primeros años de la República, el Poder Judicial siguió aplicando las leyes heredadas de la época de la colonia.”

De otro lado, “el Reglamento Provisional de Huaura, del 12 de febrero de 1821, meses antes de proclamarse la independencia del Perú, fijó las primeras reglas para la organización judicial del país y declaró como su objetivo “no dejar en la incertidumbre y sin sistema judicial a las autoridades y expuestos los derechos particulares a los riesgos de una jurisdicción indefinida”.

También, un antecedente importante es la creación de la primera Corte Suprema de la República, como la más alta instancia del Poder Judicial, creada por Bolívar. Así mismo, poco tiempo antes, se había creado la Corte Superior de Trujillo, ciudad a la que distinguió y eligió como capital del Perú para efectos de su gobierno.

Actualmente, la administración de justicia en el Perú, goza de autonomía e independencia y su gestión, regida por la Constitución y las leyes, está

encuadrada en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dictada en 1993.

En el Capítulo VIII, del Título IV de la Constitución Política del Perú, señala textualmente que:

“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.”

“En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”

5 ANTECEDENTES EN LAS CONSTITUCIONES

La Constitución de 1823, en el artículo 95 fundó así el Poder Judicial republicano, indicando que reside exclusivamente el ejercicio de este poder en

los tribunales de Justicia y Juzgados subalternos en el orden que designen las leyes³⁸.

Lo anterior constituye para la administración de justicia el primer antecedente constitucional. En ella se estipulan principios básicos como son la exclusividad del ejercicio de la administración de justicia en los tribunales de Justicia y Juzgados. Asimismo, establece que la justicia se administrará en nombre de la nación.

Esta concepción ha ido variando a lo largo de las diferentes constituciones que se suscitaron a esta, pero se mantienen estos principios básicos de unidad y que responde a un mandato del pueblo.

En la Constitución de 1979, específicamente se señala:

- Que la potestad de administrar justicia emana del pueblo.
- Que es ejercitado por los órganos jerárquicamente organizados del Poder Judicial que es un órgano unitario.

³⁸ Marcial Rubio Correo, Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo V, Pontificia Universidad Católica, Fondo Editorial 1999, pág. 21

- Que la jurisdicción se ejercita de acuerdo a la Constitución y las leyes. (La Constitución de 1979 hace referencia a las garantías y procedimientos legales, pero es una especificación del principio que sujeta la jurisdicción al cumplimiento de la legislación)

Entonces, se dice que la potestad de administrar justicia *emana del pueblo*, con lo que se quiere mostrar que la actividad que desarrollan los jueces tiene raigambre democrática, como todo el poder que se ejerce dentro del Estado. En realidad, los jueces no son nombrados por procedimientos democráticos y, por consiguiente, la afirmación que comentamos es más una frase que repite un principio, pero sin aplicación democrática práctica, salvo el caso de los jueces de paz. En su caso, el artículo 152 establece que *“los jueces de Paz provienen de elección popular”*. Luego, el propio artículo señala; *“La ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia (...)”*

Luego, en la constitución de 1993, se trata indistintamente del Órgano Judicial como poder del Estado y de la administración de justicia, asimilando ésta automáticamente a aquél. Ello es un error porque, si bien el inciso 1 del artículo 139 de la Constitución de 1993 establece que es principio de la función jurisdiccional su unidad, en la realidad esta norma no dice verdad pues la administración de justicia compartida por los siguientes órganos:

- El Poder Judicial al que indiscutiblemente se le encarga.

- El Tribunal Constitucional, que ejerce jurisdicción en la acción de inconstitucionalidad y también, como última instancia, en las acciones de garantía de derechos denegadas en las instancias previas (artículo 202 de la Constitución de 1993).
- El Jurado Nacional de Elecciones en materias electorales, de referéndum y otro tipo de consultas populares. Tanto el artículo 142 como el 181 de la Constitución de 1993 establecen que sus decisiones conforman Derecho y no son revisables ni siquiera en sede judicial.
- El consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces, cuyas resoluciones tampoco pueden ser revisadas judicialmente (artículo 142 de la Constitución de 1993).
- Los tribunales militares, en aplicación del artículo 173 de la Constitución de 1993. Si bien es cierto que la Corte Suprema casa sus resoluciones según el artículo 141, ello sólo ocurre en casos de imposición de pena de muerte. En los demás, estos tribunales tienen jurisdicción propia y totalmente autónoma.

Además, esta constitución otorga autorización a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, para ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de

conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona (artículo 149 de la Constitución de 1993). La norma es un reconocimiento al pluralismo jurídico existente y si se la aplica con seriedad puede ser muy útil para administrar justicia para la pacificación de la vida social.

CONCLUSIONES DE CAPÍTULO I

- Se reconoce de manera general que existe una estrecha conexión entre el sistema de reglas, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.
- Un débil sistema legal debilita los esfuerzos para desarrollar una economía moderna y orientada al mercado.
- Un Sistema de Justicia Eficiente o “Ideal” tiene cuatro características: Predictibilidad, Accesibilidad, Eficiencia y la Efectividad.
- La Nueva Administración Pública tiene como elemento característico dominante el intento de lograr la eficiencia a través de técnicas de gestión similares a las aplicadas en el sector privado. Cuenta con patrones de reformas: Los Cambios Estructurales, El Empoderamiento, los Procesos, la Desregulación y la Mercadización.
- Las categorías de reforma tiene cuatro enfoques: el Desempeño, la Re-regulación, la Coordinación y Coherencia, la responsabilidad.

- El sistema de administración de justicia en el Perú tuvo diferentes etapas, guardando características propias en cada época: Pre Incaico, Incaico, La Colonia, La República, extendiéndose hasta nuestros días.
- El Derecho Primitivo en el Perú tuvo como fuentes de Derecho, a la costumbre primitiva y los mores, a la magia, los mitos y las creencias religiosas.
- Se encuentran evidencias de la existencia de normas en la época pre-incaica, dado que sólo un sistema organizativo rígido pudo permitir el desarrollo de majestuosas construcciones, técnicas agrícolas especializadas y construcción de caminos.
- La Ley del Inca tenía teóricamente su origen en el Inca mismo. Existía una reglamentación que establecía el orden de cultivo, primero las tierras del culto, los incas, y luego la comunidad; existían las cárceles preventivas, cárceles como pena independiente y la cárcel tormentosa.
- En el periodo de la conquista, el cual el sistema jurídico era imperante en España; existía el Derecho Indiano, el que indica “...no había más ley que la que aplicaban los propios conquistadores”.

- En los primeros años de la República, el Poder Judicial siguió aplicando las leyes heredadas de la época de la colonial, posteriormente señalan “la cascada de constituciones”, para referirse a las sucesivas constituciones que iban dictando los gobernantes de turno.
- Actualmente, la administración de justicia en el Perú, goza de autonomía e independencia y su gestión, regida por la Constitución y las leyes, está encuadrada en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dictada en 1993.

RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO I

- Se necesita la construcción de un Estado-red, el cual se entiende como la combinación de principios de funcionamiento administrativo: subsidiariedad, coordinación, modernización tecnológica, retroalimentación en la gestión.
- Se considera que las reformas económicas deben estar acompañadas necesariamente de las reformas legales, existiendo entre estas una relación directa.
- Es necesario realizar una evaluación del Sector Justicia para lograr que las medidas que se adopten respondan a las necesidades de los países.
- La adopción de otros sistemas jurídicos puede resultar inadecuado.
- La reforma se debe llevar a cabo con un enfoque integrado, para que cuando se establezcan las reformas no existan incongruencias internas en el sistema.
- El crecimiento económico genera una mayor demanda de un marco jurídico consistente e instrumentos jurídicos confiables.

- Las asociaciones para difundir los conocimientos jurídicos mejoran las reformas judiciales.
- Se recomienda que para la Independencia Judicial, se debe definir claramente sus Sistemas de Nombramiento y Evaluación Judicial, además de contar con un Sistema Disciplinario de Administración Judicial.
- Una reforma económica requiere un buen funcionamiento judicial el cual se pueda interpretar y aplicar en una manera predecible y eficiente.
- Se debe analizar si la publicación de sentencias favorece o no la regla del precedente jurisprudencial.
- Se debe tener en cuenta sistemas empresariales para el gobierno sobretodo el sector justicia, indicando las funciones de planeamiento, presupuesto, pago de planillas, auditoria, administración de inventarios, gestiones y manejo real del estado, administración y manejo de recursos humanos, información pública e información.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Casos ingresados por juez (Promedio 1995-1996)	49
Tabla 2: Expedientes Resueltos por Juez (Promedio 1995-1996)	50
Tabla 3: Ratio de Despacho (resueltos/ingresados) (Promedio 1995-1996)....	51
Tabla 4: Expedientes pendientes por Juez	52
Tabla 5: Número de casos resueltos por Juez (Promedio 1995=1996).....	53
Tabla 6: Ratio de Congestión (ingresados/resueltos) (Promedio 1995-1996) ..	54
Tabla 7: Número de Jueces por 100 000 habitantes.....	56

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Promedio Anual de Salarios Base de Jueces, por corte y tipo de país (En dólares).....	47
Ilustración 2: Identificación y desagregación de un Sistema	72



CAPÍTULO II

Diagnóstico del Sistema de
Administración de Justicia en el Perú

Título de la Tesis: “Modernización del Sistema
de Administración de Justicia en el Perú”

Darwin Eufrazio, Nilton Silva
26/04/2009

CONTENIDO

1 ANÁLISIS SISTÉMICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ	6
2 ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	18
2.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	18
2.2 MINISTERIO DEL INTERIOR-MINTER	20
2.3 ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA-AMAG	22
2.4 CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	23
2.5 MINISTERIO PÚBLICO	25
2.6 PODER JUDICIAL-PJ	29
2.7 MINISTERIO DE JUSTICIA-MINJUS	32
3 ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE INVERSIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SAJ	38
3.1 PLAN NACIONAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	39
3.2 ANÁLISIS DEL PROYECTO “MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA”, en el Marco del PNRIAJ	47

3.3 ANÁLISIS DEL PROYECTO DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA DEL PERÚ (JUS-PER)	52
3.4 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS INSCRITOS EN EL BANCO DE PROYECTOS DE SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA	57
3.5 ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS INTERVENCIONES PARA MODERNIZAR EL SAJ	58
4 DIAGNÓSTICO SISTÉMICO INTERNO DE LAS INSTITUCIONES DEL SAJ EN EL PERÚ	62
4.1 PRINCIPALES PROCESOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	62
4.2 PRINCIPALES PROCESOS EN LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA	66
4.3 PRINCIPALES PROCESOS EN EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	67
4.4 PRINCIPALES PROCESOS EN EL MINISTERIO PÚBLICO	69
4.5 PRINCIPALES PROCESOS EN EL PODER JUDICIAL	73
4.6 PRINCIPALES PROCESOS EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA	76
4.7 PRINCIPALES PROCESOS EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	80

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ÍNDICE DE TABLAS

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

DIAGNÓSTICO SISTÉMICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ COMO

1 ANÁLISIS SISTÉMICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ

El Sistema de Administración de Justicia, analizada desde una perspectiva sistémica, identifica la participación de las siguientes instituciones:

Ilustración 1: Instituciones que conforman el SAJ en el Perú



Estas entidades, en cumplimiento de sus funciones, participan de manera particular en la administración de justicia, que de manera genérica comprende la Administración de Justicia Constitucional, Civil, Familiar, Laboral y Penal.

La participación de las entidades se observa mejor si dividimos el análisis en dos grupos. El primer grupo estaría conformado por la Administración de Justicia Civil, Familiar y Laboral, en el cual las instituciones tienen un comportamiento similar.

Para este caso, cuando se produce un conflicto entre los particulares (personas naturales o jurídicas) y el Estado o un conflicto entre particulares, los entes en conflicto acuden a resolver sus diferencias a través de los Medios Alternativos

de Solución de Conflictos (conciliación, el arbitraje o la negociación). Si no hay acuerdo o solución por este medio, se pasará al Tribunal Constitucional o al Poder Judicial, dependiendo de la naturaleza del conflicto. Asimismo, en la Ilustración se observa la participación del Ministerio de Justicia con la Defensa Pública, que es esencialmente la defensa de oficio que se brinda a aquellas personas que no tuvieran los recursos suficientes para pagar un abogado.

El segundo grupo de análisis es la Administración de Justicia Penal, donde se ve la participación de la mayoría de entidades del SAJ, a excepción del Tribunal Constitucional. La Ilustración 2 muestra dicha participación.

Un proceso penal, como se describe en el diagrama, se inicia con la participación del Ministerio del Interior, quien a través de la Policía Nacional del Perú (Direcciones Especiales y los servicios en las Comisarías), donde se recopila indicios suficientes para determinar si existe o no presunción de delito. Estos antecedentes son elevados al Ministerio Público, quien finalmente dictamina si procede una acusación fiscal o archiva el caso, que lo eleva al Poder Judicial.

En el Poder Judicial determina, mediante una sentencia, si un acusado es inocente o si por el contrario le corresponde una sanción por el delito cometido.

También, se observa la participación del Ministerio de Justicia-MINJUS, el cual brinda el servicio de Defensa Pública, específicamente a través de la defensa de oficio.

Finalmente, se encuentra el Instituto Nacional Penitenciario-INPE, encargado del servicio de internamiento de las llamadas Personas Privadas de su Libertad-PPL, cuya condición la determina el Poder Judicial a través de sus procedimientos establecidos en el Código Penal y demás normas.

Así mismo, se destaca la participación de la Academia Nacional de la Magistratura, encargada de brindar capacitación a los aspirantes a Magistrados y a los Jueces y Fiscales, y; El Consejo Nacional de la Magistratura, encargado del nombramiento, ratificación y destitución de Jueces y Fiscales. Estas dos instituciones sirven de apoyo a las demás instituciones a fin de lograr una oportuna administración de justicia. Hay que indicar que estas instituciones no entran en contacto directo con los usuarios del sistema, como es el caso de las otras instituciones que si interactúan directamente con los usuarios.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Ilustración 2: Enfoque Sistémico de los Procesos Constitucional, Civil, Familiar y Laboral (PMSAJ)

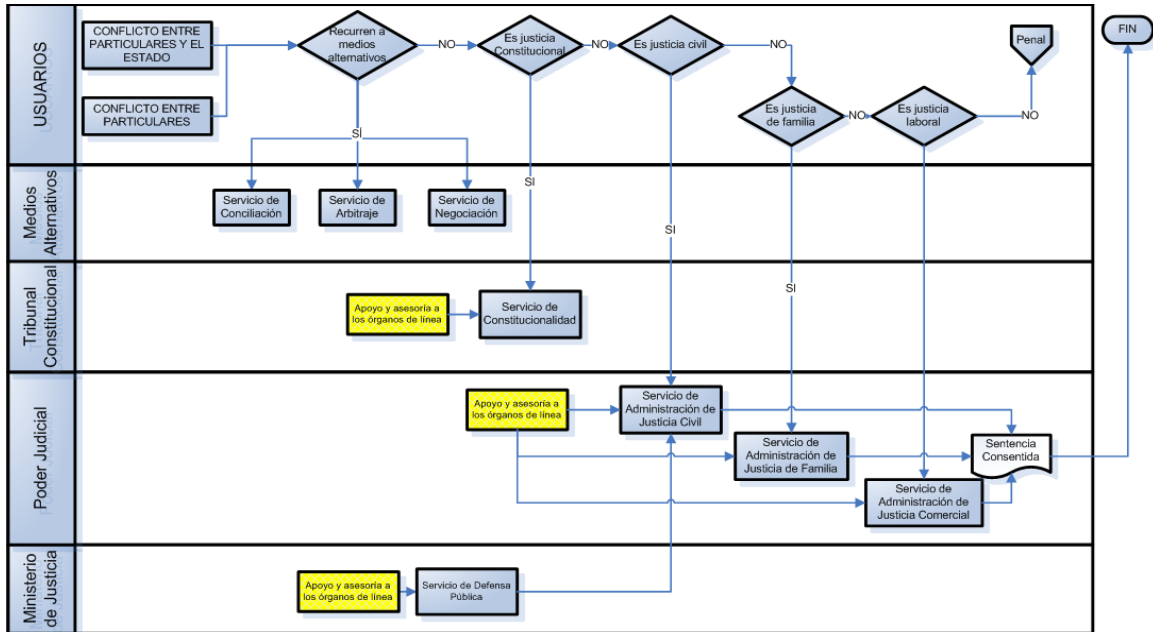
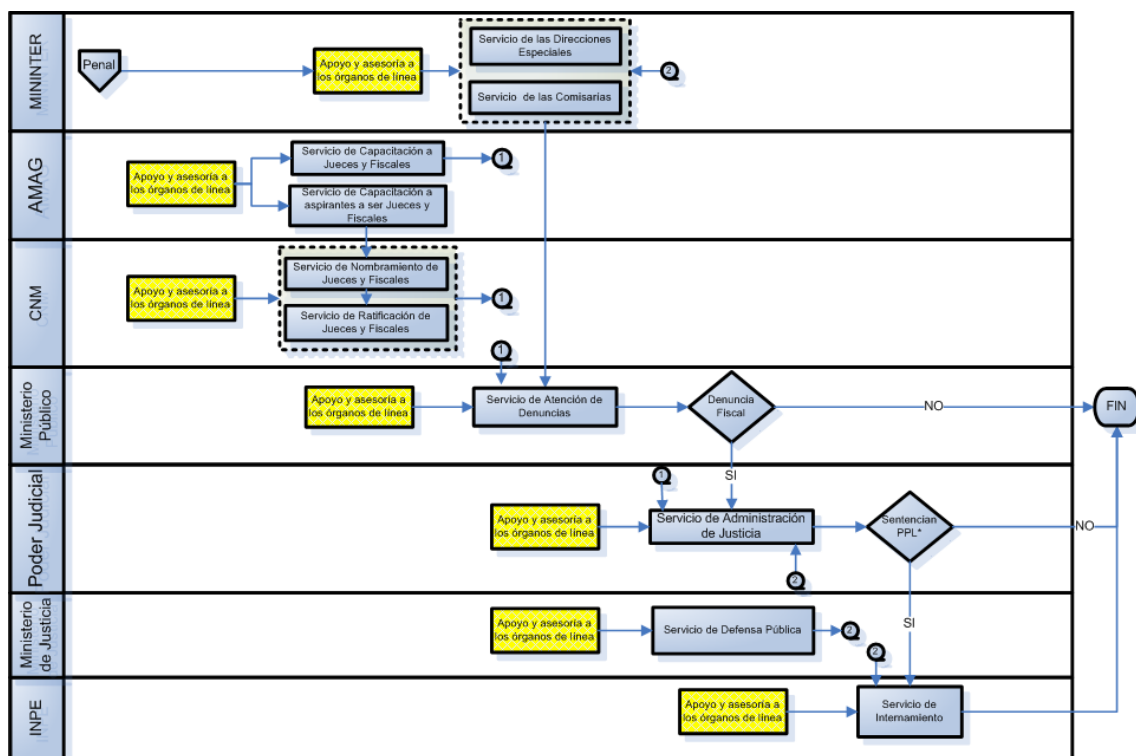


Ilustración 3: Enfoque Sistémico de los Procesos Constitucional, Civil, Familiar y Laboral (PMSAJ)



Entonces, en las ilustraciones anteriores se puede distinguir de manera genérica el rol específico que le corresponde a cada institución. También, se observa el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia en el Perú, sus interrelaciones. Con ello se comprende como alguna anomalía en alguna de las instituciones, termina por afectar a las demás. Por ello, se requiere comprender su funcionamiento a fin de proponer mejoras en la provisión de servicios. Por ello, es preciso desagregar los subsistemas confortantes, cuyo análisis se hace a continuación.

Sin embargo, utilizando el enfoque de procesos, el PMSAJ ofrece un análisis de flujogramas en el que se puede analizar los pasos que siguen en la prestación de estos diferentes servicios.

Así, se puede analizar para cada uno de los diferentes servicios que ofrece el SAJ, pero detallando en los procesos que siguen las denuncias. En esa perspectiva, a continuación se muestra un esquema de los pasos que siguen los usuarios en la justicia penal, civil, familiar, comercial, desde que ingresan al sistema hasta que salen de él. En estos procesos, de manera general se identifican subservicios dentro del servicio, como son:

- Servicio de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho, brindado por el Mininterio Público.
- Servicio de Administración de Justicia, brindado por el Poder Judicial.
- Servicio de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL, brindado por el Instituto Nacional Penitenciario.
- Servicio de Defensa de Oficio, brindado por el Ministerio de Justicia.
- Servicio de Conciliación Extrajudicial, como medio alternativo de solución de conflictos.

Por ejemplo, en el Servicio de Administración de Justicia Penal, el proceso se inicia en las comisarías (PNP), con el ingreso de las denuncias (I1). Sin embargo, pueden ingresar denuncias de parte y de oficio directamente al Ministerio Público (I2). La atención de estas denuncias se hacen en el denominado servicio de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho.

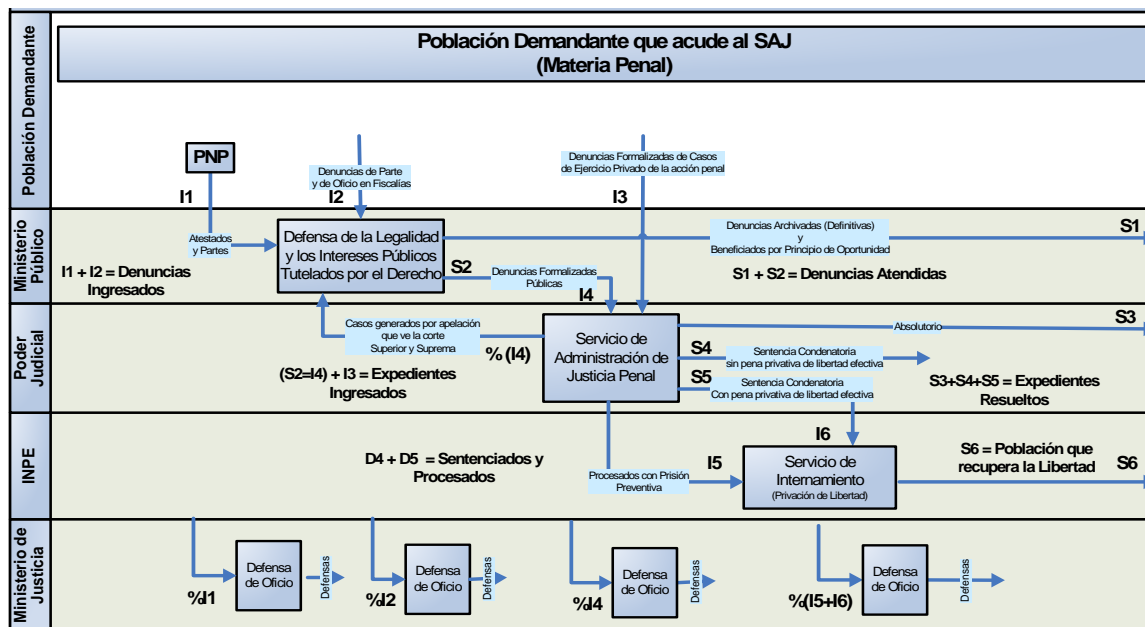
Luego de ser evaluadas por el Ministerio Público, las denuncias son formalizadas, es decir derivadas al Servicio de Administración de Justicia, que lo brinda el Poder Judicial, constituyéndose como expedientes ingresados (S2=I4). También hay denuncias formalizadas de Ejercicio Privado de la acción penal (I3). En este servicio se determinan la inocencia o culpabilidad del acusado, pudiendo haber tres resultados: Resoluciones Absolutorias (S3), sanción ya sea con pena privativa de libertad efectiva (S5) y aquellas sin pena privativa de libertad efectiva (S4).

Los casos de sentencia condenatoria con pena privativa de libertad **(I6)**, estos son derivados a los Establecimientos Penitenciarios.

Otro servicio que se identifica es la Defensa de Oficio y que simplificando otras particularidades como las apelaciones, constituyen el flujo de procesos de los servicios en la administración de Justicia Penal, que de manera esquemática se presentan en el siguiente gráfico:

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Ilustración 4: Procesos de la Administración de Justicia Penal (Tomado del PMSAJ)



De manera similar, se encuentra que los usuarios siguen pasos específicos en los Servicios de Administración de Justicia Civil, Familiar, Laboral, Comercial y Constitucional, los mismos que son parecidos a los que se sigue en el de Administración de Justicia Penal descrito. A continuación, se muestran los flujogramas de procesos respectivos extraídos del PMSAJ.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Ilustración 5: Procesos de la Administración de Justicia Civil (Tomado del PMSAJ)

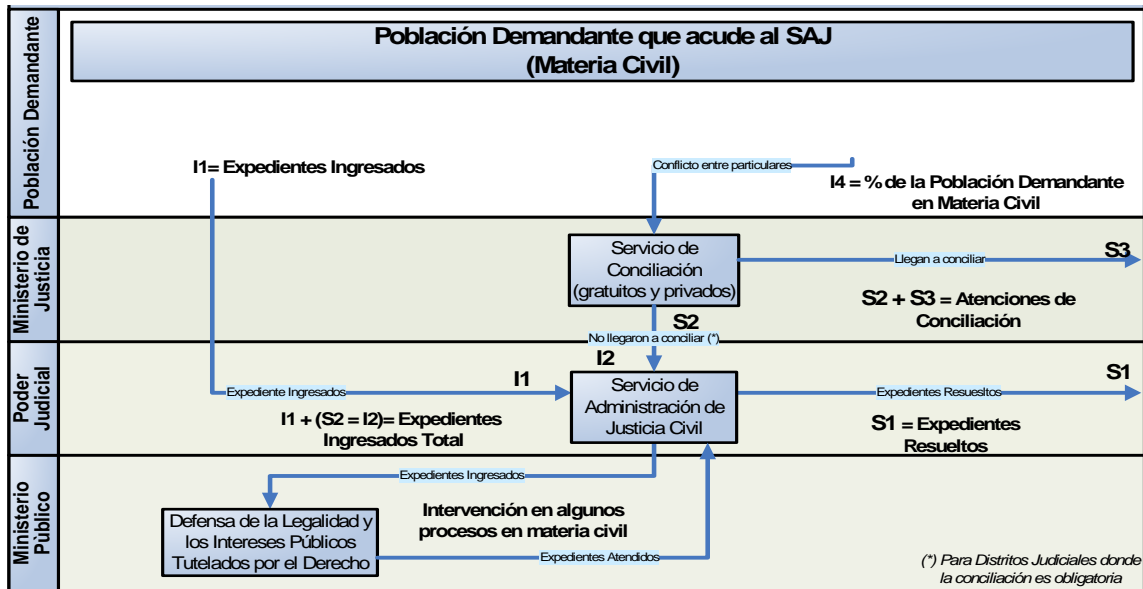
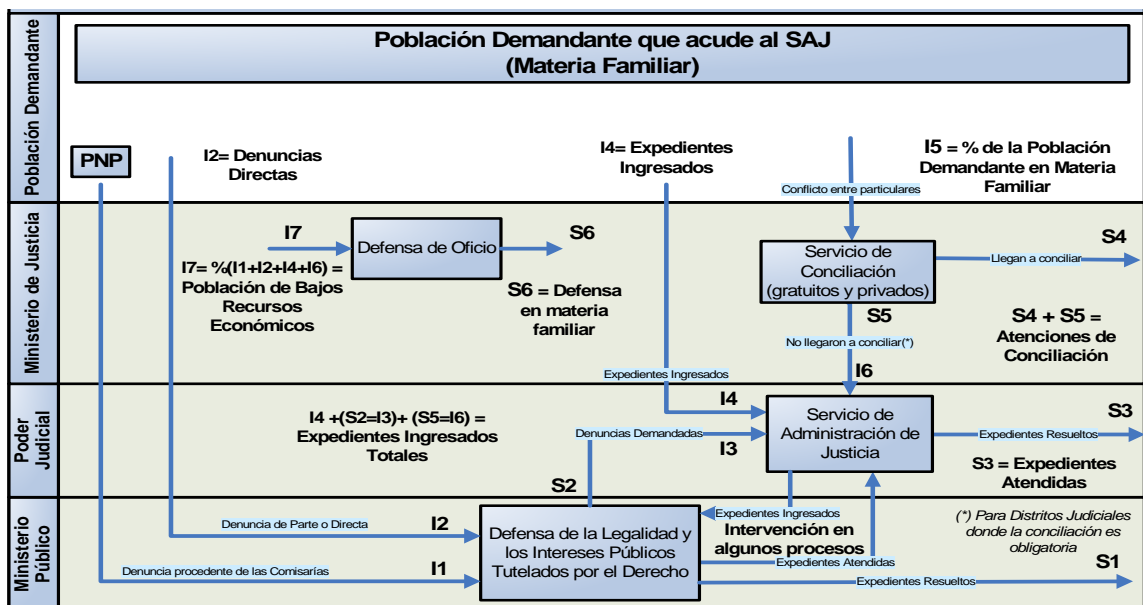


Ilustración 6: Procesos de la Administración de Justicia Familiar (Tomado del PMSAJ)



“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Ilustración 7: Procesos de la Administración de Justicia Laboral (Tomado del PMSAJ)

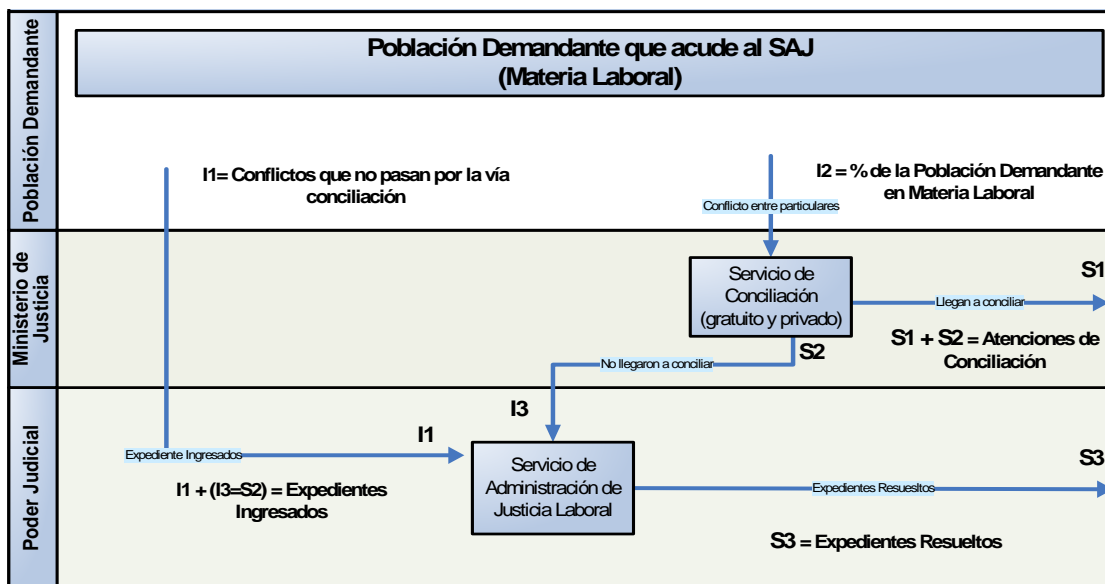
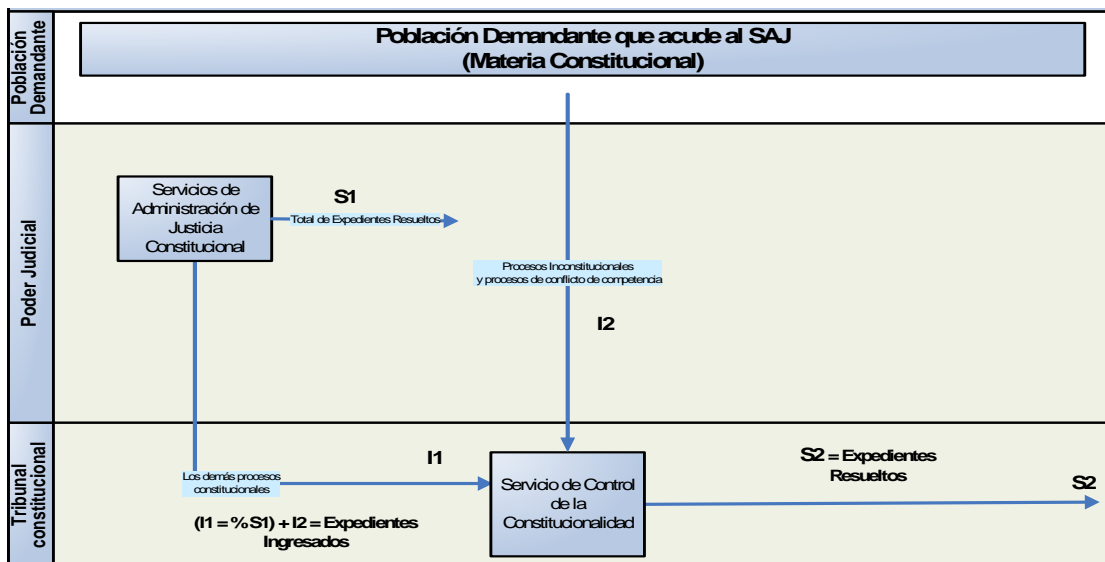


Ilustración 8: Procesos de la Administración de Justicia Constitucional (Tomado del PMSAJ)



Así mismo, en el análisis anterior, se destaca que cada una de estas instituciones cuenta con áreas administrativas de apoyo y asesoría para los órganos de línea. Con esta visión general de la Administración de Justicia en el Perú, en las siguientes páginas del documento, se profundiza más en la descripción de cada una de las instituciones, a fin de comprender mejor las funciones que desarrolla cada una de ellas.

2 ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

A continuación, se ofrece una descripción sucinta de las principales funciones y estructura organizacional de las instituciones que conforman el SAJ¹.

2.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional es un organismo público, descentralizado y autónomo. Fue creada por mandato de la Constitución Política² de 1993, en cuyo artículo 202°, le otorga la competencia de conocer en instancia única, la

¹ Las funciones y estructura organizacional fue tomado del Programa de “Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana”-PMSAJ

² Su antecedente inmediato es el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Constitución de 1979, con funciones semejantes al actual.

acción de inconstitucionalidad; conocer en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento; conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. Este marco constitucional encuentra desarrollo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 28301), donde se enfatiza su rol, como el órgano supremo, intérprete de la Constitución.

El Tribunal Constitucional (TC) se rige por su Ley Orgánica - Ley N° 28301 -, y se encuentra conformada por los siguientes órganos:

- Órganos Rectores, constituido por el Pleno del Tribunal Constitucional, Presidencia y la Vicepresidencia.
- Órgano de Control, constituido por la Oficina de Control Institucional.
- Órgano de Dirección, constituido por la Secretaría General y la Oficina de Trámite Documentario.
- Órganos de Asesoría, constituido por la Oficina de Planeamiento y Estadística, la Oficina de Asesoría Legal y el Gabinete de Asesores.
- Órganos de Apoyo, constituido por el Centro de Estudios Constitucionales, la Oficina de Imagen Institucional Oficina de Asuntos

Jurisdiccionales, la Dirección General de Administración, la Oficina de Sistemas, la Oficina de Personal, la Oficina de Contabilidad y Tesorería y la Oficina de Abastecimiento.

- Órganos de Línea, constituido por la Secretaría Relatoría, la Relatoría y la Secretaría Jurisdiccional.

2.2 MINISTERIO DEL INTERIOR-MINTER

Con el Decreto Legislativo N° 370- Ley del Ministerio del Interior, se determina el ámbito, la organización y funciones del Ministerio del Interior. En el artículo 2 de la mencionada norma, se señala que el ámbito del Ministerio del Interior comprende el Gobierno Interior, Seguridad Interna, Función Policial, Identificación, Movimiento Migratorio, Naturalización y Otras que la Ley le asigne.

En el Título II, artículo N° 4, de la Ley 28141, Ley que sustituye diversos artículos del Decreto Legislativo N° 370, Ley del Ministerio del Interior, se indica que para el cumplimiento de sus actividades, el Ministerio Público contará con la siguiente estructura:

- Alta Dirección, que lo integra el Ministro, el Viceministro, la Secretaría General, el Órgano Consultivo y el Consejo Consultivo

- Órgano de Control, de Asuntos Internos, de Representación Judicial y Defensa, conformado por la Oficina de Control Institucional, la Oficina de Asuntos Internos, la Procuraduría Pública y la Defensoría del Policía.
- Órganos de Asesoramiento, conformado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior, la Oficina General de Planificación, la Oficina General de Asesoría Jurídica, la Oficina General de Defensa Nacional.
- Órganos de Apoyo, conformado por la Oficina General de Administración, la Oficina General de Comunicación Social, la Oficina General de Informática y Telecomunicaciones y la Oficina de Personal
- Órganos de línea, conformado por la Dirección General de Gobierno Interior, la Dirección General de Inteligencia, la Dirección General de la Policía Nacional del Perú y la Dirección General de Migraciones y Naturalización.
 - Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil.

Precisa la ley que en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio se establece la estructura de cada uno de los Órganos del Sector y las funciones de cada una de sus dependencias.

2.3 ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA-AMAG

La Academia de la Magistratura es un organismo público, descentralizado y autónomo, forma parte del Poder Judicial y goza de personería jurídica de derecho público interno. Fue creada por mandato de la Constitución Política de 1993, en cuyo artículo 51, se le encarga la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección y de ascenso en el Sistema de Administración de Justicia.

Este marco constitucional encuentra desarrollo en la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura (Ley N° 26335) y en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículos 178º, 179º, 180º y 182º), establecen que para ser nombrado Vocal de la Corte Suprema, Vocal de la Corte Superior, Juez Especializado o Mixto y Juez de Paz Letrado, se requiere haber cursado satisfactoriamente los estudios de especialización que dicta la Academia de la Magistratura.

La Academia de la Magistratura (AMAG) forma parte del Poder Judicial y se rige por su Ley Orgánica - Ley N° 26335-, y se encuentra conformada por los siguientes órganos:

- Órganos Rectores, conformado por el Consejo Directivo.
- Órganos Ejecutivos, conformado por la Dirección General, la Dirección Académica y la Secretaría Administrativa.
- Órganos De Apoyo, conformado por el Comité Consultivo y el Consejo Académico

2.4 CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El Consejo Nacional de la Magistratura es un organismo autónomo e independiente; se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica³

La Constitución Política de 1993 le otorga al Consejo Nacional de la Magistratura atribuciones como la selección, nombramiento, ratificación y destitución de los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando éstos provengan de elección popular, en cuyo caso sólo está facultado para extender el título y aplicar la sanción de destitución cuando corresponda conforme a ley.

³ Ley Orgánica N° 26397, del 6 de diciembre de 1994.

En conformidad con los artículos 21º y 37º de la Ley N° 26397 -Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura-; con Resolución N° 1014-2005-CNM del 30 de junio del 2005, pone en vigencia un nuevo Reglamento de Organización y Funciones⁴.

El Consejo Nacional de la Magistratura está conformado por los siguientes órganos:

- Órganos Rectores, conformada por el Pleno de Consejo, la Presidencia y la Secretaría General.
- Gabinete de Asesoría Técnica, conformado por Comisiones Permanentes.
- Órgano de Control, conformado por la Oficina de Auditoría Interna.
- Órgano de Defensa Judicial, conformado por la Procuraduría Pública.

⁴ Dejando sin efecto el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y la Estructura Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, a que se refiere la Resolución N° 047-2004-CNM, de 3 del febrero de 2004, y la Resolución N° 052-2005-PCNM, del 3 de junio de 2005, respectivamente.

- Órganos De Asesoría; conformado por la Oficina de Asuntos Legales y la Oficina de Planificación y Presupuesto
- Órganos de Apoyo, conformado por la Oficina de Administración.
- Órganos De Línea, conformado por la Gerencia de Selección y Nombramiento, la Gerencia de Evaluación y Ratificación, la Gerencia de Procesos Disciplinarios. Y la Gerencia de Cultura y Relaciones Internacionales.

2.5 MINISTERIO PÚBLICO

“El Ministerio Público es un órgano autónomo del Estado que tiene por funciones: la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil”.⁵

⁵ Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto Legislativo Nro 052, Artículo 1

Es de esta manera que el Ministerio Público representa y defiende a la sociedad, como titular de la acción penal investigando el delito, emitiendo dictámenes, interviniendo en los procesos civiles, de familia y acciones de prevención del delito y en medicina legal brindando información científica para el proceso final.

También, es importante referenciar el Manual del Sistema Peruano de Justicia, en el cual se señala que *“El rol del Ministerio Público en el proceso penal constituye el aspecto central de sus atribuciones, ya que la ley le asignó las tareas de conducir la investigación de hechos delictivos, formular denuncias penales y sustentarlas sobre la base de pruebas. Por ello, su papel dentro del sistema de impartición de justicia penal es muy importante”*⁶.

Según el Reglamento de Organización y Funciones, “El Ministerio Público es un órgano autónomo, jerárquicamente organizado, independiente de otros poderes del Estado, que se encuentra integrado al proceso de la Administración de Justicia y la defensa de los derechos constitucionales y

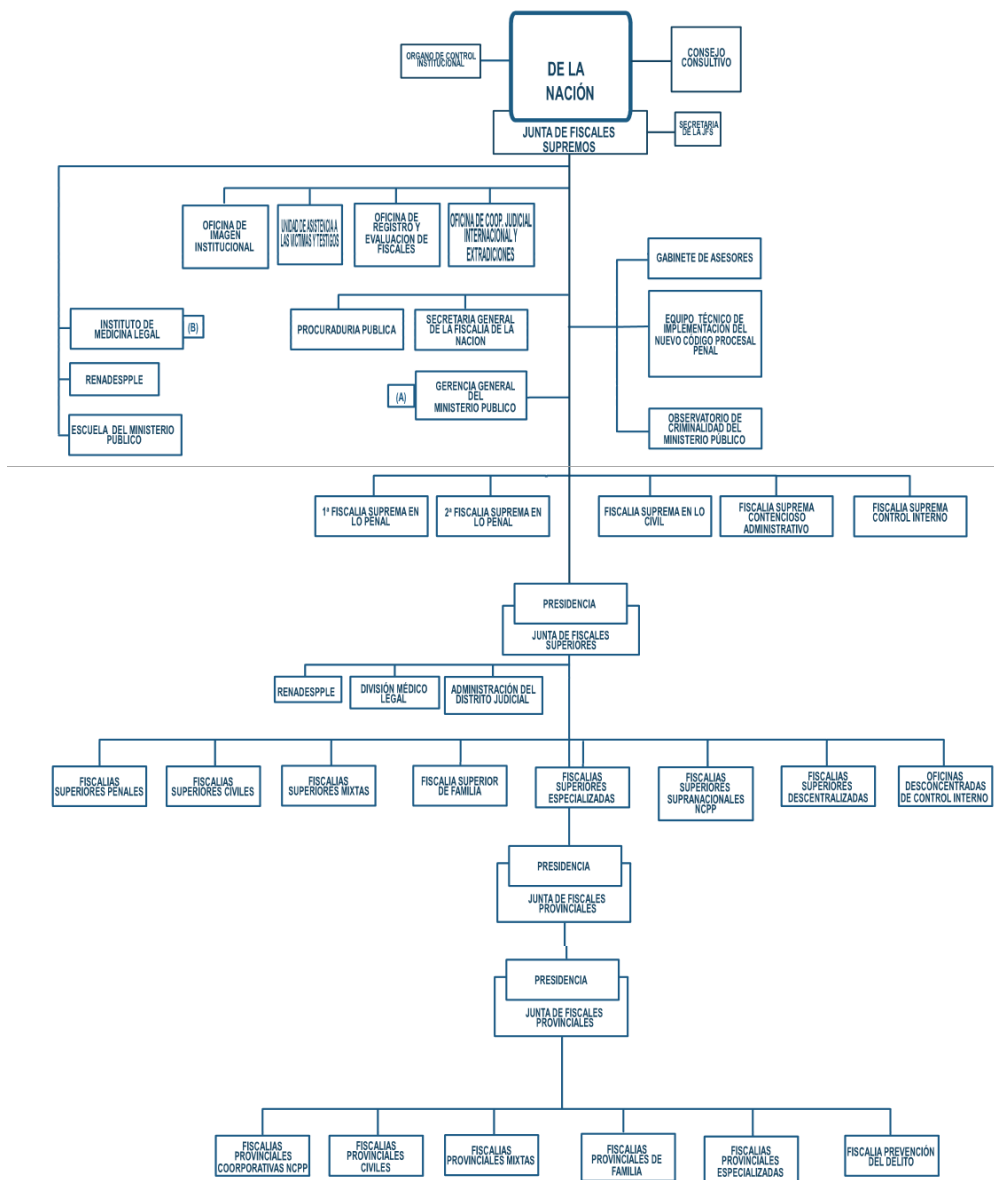
⁶ Manual del Sistema Peruano de Justicia. Justicia Viva. 2003. Pág.87.

legales de la sociedad como institución autónoma”⁷, posee una estructura jerárquica en el cual la máxima autoridad esta dado por la Fiscalía de la Nación.

Según el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público, la Fiscalía cuenta con la siguiente organización:

⁷ Artículo 3. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público

Ilustración 9: Organigrama del Ministerio Público⁸



⁸ Tomado de la página web del Ministerio Público

2.6 PODER JUDICIAL-PJ

El Poder Judicial es uno de los órganos centrales que conforman la estructura constitucional del Perú, y constituye uno de los tres poderes del Estado. Este poder del Estado, se somete a un conjunto de principios y garantías institucionales recogidas en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para lograr afianzar un funcionamiento independiente, imparcial y equitativo de la justicia.

Según el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, “el Poder Judicial en su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución Política”⁹.

Así mismo, se señala que “No existe, ni puede instituirse, ninguna jurisdicción que pueda cumplir esta misma tarea, con excepción de los organismos de justicia militar y arbitral”¹⁰.

⁹ Artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁰ Artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Según la Ley Orgánica del Poder Judicial, éste cuenta en su estructura con órganos jurisdiccionales, órganos de gobierno, órganos administrativos y órganos de apoyo.

Los Órganos Jurisdiccionales que integran el Poder Judicial son los siguientes:

1. La Corte Suprema de Justicia.
2. Las Cortes Superiores de Justicia.
3. Los Juzgados especializados y mixtos.
4. Los Juzgados de paz letrados.
5. Los Juzgados de paz.

Los Órganos de Gobierno del Poder Judicial son los siguientes:

1. El Presidente del Poder Judicial.
2. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
4. La Oficina de Control de la Magistratura (OCMA).

5. El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

Los Órganos Administrativos del Poder Judicial son los siguientes:

1. La Gerencia General del Poder Judicial.
2. La Oficina de Inspectoría General del Poder Judicial.

Además de los órganos mencionados, el Poder Judicial cuenta con órganos auxiliares (secretarios y relatores de salas de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores de Justicia, secretarios de Juzgados Especializados o Mixtos y de Juzgados de Paz Letrados, y de oficiales auxiliares de justicia, así como peritos, martilleros, Policía Judicial, etc.) y órganos de formación e investigación (la Academia de la Magistratura y el Centro de Investigaciones Judiciales).

El Poder Judicial se encuentra organizado en base a espacios territoriales llamados *distritos judiciales*, en cada uno de ellos se desarrollan las diferentes actividades (jurisdiccionales, gubernativas y administrativas) y la dirección y responsabilidad de cada distrito judicial recae en la respectiva Corte Superior de Justicia.

En general, los distritos judiciales coinciden con la demarcación territorial de los departamentos del país pero en algunos casos puede haber más de un distrito

judicial por departamento; de esta manera se tienen 27 distritos judiciales a nivel nacional (para fines del estudio se considera a Tacna y Moquegua como un solo distrito judicial), aunque en Lima se tienen dos cortes superiores, la Corte Superior de Justicia de Lima y la Corte Superior de Justicia del Cono Norte.

2.7 MINISTERIO DE JUSTICIA-MINJUS

El Ministerio de Justicia (MINJUS) forma parte del Poder Ejecutivo y se rige por su Ley Orgánica - Decreto Ley N° 25993 -, que define como la máxima autoridad del Sector Justicia y su ámbito específico de competencia. Según este Decreto Ley, corresponde al MINJUS¹¹: En lo que respecta a su vinculación con el sistema de justicia, el MINJUS a través de su Dirección Nacional de Justicia, constituye el nexo del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, Ministerio Público y otras entidades, promoviendo permanentemente una pronta y eficaz administración de justicia¹².

¹¹ Ley Orgánica del Sector Justicia - Decreto Ley N° 25993, Artículo 5.

¹² Ibid, Artículo 6, inciso d.

A continuación se esquematiza esta función específica del Ministerio.

Ilustración 10: MINJUS como nexo con otras Entidades



Mediante el Decreto Supremo N° 019-2001-JUS, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia, en el cual se definen la estructura y funciones de los órganos del Ministerio de Justicia, así como las relaciones con sus Organismos Públicos Descentralizados.

- ALTA DIRECCIÓN, constituido por el Despacho Ministerial , Despacho Viceministerial, la Secretaría General y la Asesoría Técnica.
- ÓRGANOS CONSULTIVOS, constituido por la Comisión Consultiva de Justicia y el Comité Ejecutivo del Sector Justicia.

- ÓRGANO DE CONTROL, constituido por la Auditoría General, la Oficina de Auditoría Interna y la Oficina de Inspecciones e Investigaciones.
- ÓRGANO DE DEFENSA JUDICIAL, constituido por la Procuraduría Pública a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Justicia
- ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO, constituido por la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Oficina General de Economía y Desarrollo
- ÓRGANOS DE APOYO, constituido por la Oficina General de Administración y la Oficina General de Informática.
- ÓRGANOS DE LÍNEA, constituido por la Dirección Nacional de Justicia y la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos.
- LOS CONSEJOS Y COMISIONES, constituido por el Consejo de Defensa Judicial del Estado, el Consejo del Notariado, el Consejo de Supervigilancia de Fundaciones, el Consejo Nacional de Derechos Humanos, el Consejo de la Orden del Servicio Civil, el Consejo de Supervisión de Fedatarios Juramentados con Especialización en Informática, el Comisión Permanente de Calificación de Indultos, el Comisión Evaluadora para la Aplicación de la Ley de Arrepentimiento, el Comisión Especial de Alto Nivel para la concesión del Derecho de

Gracia a Internos Procesados, la Comisión de Conmutación de la Pena y la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

2.7.1 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO-INPE

Según el Código de Ejecución Penal-CEP¹³, el Instituto Nacional Penitenciario-INPE es el organismo público descentralizado del Sector Justicia rector del Sistema Penitenciario Nacional. Tiene autonomía normativa, económica, financiera y administrativa, y forma pliego presupuestal propio. Además, de acuerdo al artículo 134º del CEP, el INPE dirige y controla técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional, asegurando una adecuada política penitenciaria.

El INPE se rige por el Código de Ejecución Penal y su reglamento¹⁴, que define su ámbito de competencia. Asimismo, se rige por su Reglamento de

¹³ Decreto Legislativo N° 654, Artículo 133º.

¹⁴ Decreto Supremo N° 015-2003-JUS.

Organización y Funciones-ROF¹⁵, que regula su gestión y establece, entre otros aspectos, la naturaleza y misión de la institución, las funciones generales, la estructura orgánica, las atribuciones de los titulares de las unidades orgánicas, el régimen laboral, económico, entre otros.

La estructura orgánica del INPE está compuesta por:

- Un órgano de Dirección, encabezado por el Consejo Nacional Penitenciario, el mismo que está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y un Tercer Miembro.
- Un órgano de Control: la Oficina General de Auditoría.
- Órganos de Asesoramiento y Normatividad Técnica: la Oficina General de Planificación, la Oficina General de Asesoría Jurídica, la Oficina General de Tratamiento y la Oficina General de Seguridad.
- Órganos de Apoyo Administrativo: la Secretaria General, la Oficina General de Administración, y la Oficina General de Infraestructura.

¹⁵ Aprobado por Resolución Ministerial N° 040-2001-JUS.

- Órganos de Apoyo Técnico: la Oficina Ejecutiva de Informática y la Oficina Ejecutiva de Registro Penitenciario.
- Órganos de Ejecución y Desconcentrados: el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios y las Direcciones Regionales, de las cuales dependen los Establecimientos Penitenciarios.

Según el artículo 71º del ROF-INPE, las Direcciones Regionales son los órganos desconcentrados del INPE encargados de planificar, dirigir, evaluar y supervisar la aplicación de la política penitenciaria en los Establecimientos Penitenciarios, que a su vez, son los órganos desconcentrados de las Direcciones Regionales, encargadas de ejecutar acciones administrativas, de seguridad y tratamiento. Cada E.P. está a cargo de un Director; quien depende del Director General de la Región.

El INPE cuenta con 8 Direcciones Regionales¹⁶, y actualmente existen 86 Establecimientos Penitenciarios, de los cuales la mayoría están administrados por el INPE y sólo tres están a cargo de la Policía Nacional del Perú-PNP¹⁷.

¹⁶ Según ROF-INPE y ampliadas luego por Resolución Ministerial N° 393-2001-JUS.

3 ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE INVERSIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SAJ

En esta parte se describen los diferentes esfuerzos que se han hecho para fomentar una reforma del Sistema de Administración de Justicia, pero desde la perspectiva económica, que se expresa fundamentalmente en el análisis de los proyectos existentes en materia de modernización. Entre estos se describe al Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, la cooperación del BIRF y BM en el Marco Del PNRIAJ, el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUS-PER) y finalmente otros Proyectos Identificados en el Banco de Proyectos (BP) del Sistema Nacional de Inversión Pública. La información consignada ha sido extraída del “Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los Servicios Brindados a la población peruana”-PMSAJ

¹⁷Según información de la pagina web, estos tres son: E.P. Rég. Cerrado Ord. Lurigancho, E.P. Rég. Cer. Esp. Miguel Castro Castro, E. P. Rég. Cerrado Esp. Mujeres de Chorrillos.

3.1 PLAN NACIONAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) elaboró el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ)¹⁸, que contiene un conjunto de proyectos, con una estimación de inversión para el periodo 2005 al 2007 que suma 1,346 millones de nuevos soles.

En el PNRIAJ se considera intervenir en 8 áreas; de las cuales, la Modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal concentra el 40.6% de la inversión total estimada para el plan, la Reforma del Sistema Penal concentra un 39.3% y el rubro Acceso a la Justicia el 18.1%.

Así, tenemos que en los rubros de Modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal, Reforma del Sistema Penal y Acceso a la Justicia, estos tres representan el 98.0% de los costos totales del PNRIAJ. Esto se muestra a continuación:

¹⁸ Del 23 de abril de 2004.

Tabla 1: Costos de la Reforma del PNRIAJ

	Área	Monto en Soles
1.-	Acceso a la Justicia	243,074,100
2.-	Políticas anticorrupción, ética y transparencia	11,764,454
3.-	Modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal	547,073,015
4.-	Recursos humanos	1,470,000
5.-	Gobierno, administración y presupuesto	6,797,700
6.-	Predictibilidad y jurisprudencia	6,750,000
7.-	Reforma del Sistema Penal	529,371,698
8.-	Adecuación Normativa	0
	Total	1,346,300,967

Fuente: CERIAJUS - Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, 2004

De acuerdo al análisis efectuado en el PMSAJ, se tiene que el PNRIAJ contiene 112 proyectos, de los cuales 10 proyectos concentra el 95.4% (1,284 millones de soles) con respecto al costo total presupuestado en dicho Plan. Estos 10 proyectos están dentro de 3 áreas, de los cuales el área acceso a la Justicia cuenta con 5 proyectos, modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal con 3 y el área de reforma del sistema penal cuenta con 2 proyectos.

A continuación, se presenta un análisis por áreas más importantes del contenido del PNRIAJ.

3.1.1 ACCESO A LA JUSTICIA

Según el PMSAJ, en el caso del área Acceso a la Justicia, este requiere para su implementación 243.074 millones de soles, distribuido en 25 proyectos. De estos, en 5 proyectos se requiere 217,363 millones de soles, es decir el 89.4%.

En cuanto a las 24 actividades planteadas en los 5 proyectos, solo 7 de ellas tienen un requerimiento de 217.258 millones de soles. Las más significativas son las siguientes:

- Sinceramiento de los costos de las tasas judiciales,
- Elección directa de los jueces de paz,
- Costos y exhortos no sean asumidos por los jueces de paz,
- Construcción de los módulos básicos de justicia,
- Creación de centros de conciliación,
- Creación de oficinas de atención y apoyo a la Justicia de Paz,
- Diseño y distribución de módulo de materiales logísticos para los jueces de paz.

3.1.2 MODERNIZACIÓN DE LOS DESPACHOS JURISDICCIONAL Y FISCAL

Según el PMSAJ, para el área de Modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal, de los 547,073 millones de soles requeridos, de 29 proyectos con los que cuenta, 3 proyectos requieren 537,667 millones de soles, es decir el 98.3%.

En cuanto a las actividades, de las 33 actividades contenidas en los 3 proyectos, en 3 actividades, una en cada proyecto, requieren 537,031 millones de soles, las que se refieren a:

- creación de nuevas unidades de juzgados de Paz Letrados,
- desarrollo del Plan Informático para el MP,
- la ejecución del Plan de Desarrollo Informático para el PJ.

3.1.3 REFORMA DEL SISTEMA PENAL

Por último, de los 529.371 millones de soles que requiere el área de Reforma del Sistema Penal, 2 proyectos de los 12 del área, requieren de 529.267 millones de soles, es decir casi la totalidad.

En tanto a las actividades, de 25 identificadas en los 2 proyectos, 3 actividades, concentra 526.393 millones de soles y están referidas a:

- Plan de recuperación de los establecimientos penitenciarios por el INPE,
- Elaboración del sub plan de ampliación de infraestructura para el MP y PJ,
- El programa de despenalización e implementación del sistema de vigilancia electrónica.

En la siguiente tabla se resumen las áreas, proyectos y actividades contenidas en el PNRIAJ.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 2: Matriz de las actividades contenidos en el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

Nombre de Área	Proyecto	Actividad	Nombre del Proyecto	Costo en soles		%
				Proyecto	Actividad	
Acceso a la Justicia			Y Actividad			
	1.1.3		Construcción y funcionamiento de módulos básicos de justicia	30,000,00		100
		1	Construcción y funcionamiento de los MB de Justicia diseñados en el proyecto del BID, que tenga en cuenta particularidades geográficas y climáticas para su diseño y construcción	0	30,000,00	100.0%
	1.3.2		Desconcentración de los centros de conciliación	14,525,00		100
		4	Creación de mayor número de centros de conciliación gratuitos del Ministerio de Justicia para personas de escasos recursos	0	14,490,00	99.8%
			Resto de actividades		35,000	0.2%
	1.5.1		Sinceramiento de los costos de tasas judiciales y aplicación de su recaudación para cubrir el costo del servicio de justicia	82,870,00		100
		2	Derogar el Decreto de Urgencia N°114-2001, deshabilitando el uso de tasas para el pago del bono por función jurisdiccional, sin que ello signifique disminución de los ingresos económicos de los magistrados	0	82,800,00	99.9%
			Resto de actividades		70,000	0.1%
	1.6.1		Elección directa de los jueces de paz	55,000,00		100
		4	Elección de jueces de paz	0	55,000,00	100.0%
	1.6.2		Fortalecimiento de la justicia de paz	34,968,00		100
			0		%	

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

	1	Diseño y distribución de módulo de materiales logísticos para los jueces de paz para el año 2005 (útiles, mobiliario, etc.)	7,050,000	20.2 %
	2	Creación de 28 oficinas de atención y apoyo a la Justicia de Paz en cada Corte. Dicha oficina estará a cargo del sistema de control y supervisión de la justicia de paz que tengan cuenta las particularidades culturales y el entorno del juez de paz en la decisión, verificando solo la conducta dolosa del juez de paz	9,870,000	28.2 %
	5	Que los costos de los exhortos y otras diligencias no sean asumidos por los jueces de paz	18,048,000	51.6 %

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Modernización del Despacho Judicial y Fiscal	3.1.1	Plan Nacional de desarrollo de los despachos jurisdiccionales, (incorpora el plan de implantación progresiva de juzgados y salas)	377,763,200	100%
		6 Priorizar la creación de las nuevas unidades en función a los requerimientos urgentes y demandas poblacionales	377,200,000	99.9%
		Resto de actividades	563,200	0.1%
	3.1.7	Programa de desarrollo de sistemas y soporte informático para los despachos judiciales	56,073,000	100%
Reforma del Sistema Penal		3 Ejecución del Plan de Desarrollo Informático del Poder Judicial	56,000,000	99.9%
		Resto de actividades	73,000	0.1%
	3.2.11	Plan de Tecnología de la Información	103,831,235	100%
		1 Plan de Tecnología Informático para el MP.	103,831,235	100.0%
	7.3.1	Metodología de Transición: creación de una comisión especial de transición	215,701,996	100%
		3 Elaboración del sub plan de ampliación de la infraestructura para el MP. Y PJ	212,870,700	98.7%
	Resto de actividades	2,831,296	1.3%	
	7.3.2	La Reforma del Sistema Penitenciario desde la perspectiva del procesado o condenado, y de la víctima.	313,564,702	100%
	9 Programa de despenalización e implementación del sistema de vigilancia electrónica como modalidad de comparecencia restringida	10,206,000	3.3%	
	10 Plan de Recuperación de la administración de los establecimientos por el INPE	303,316,702	96.7%	
	Resto de actividades	42,000	0.0%	

Fuente: PMSAJ-Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia - PNRIAJ

Del análisis del PNRIAJ, el PMSAJ concluye que a pesar del esfuerzo de identificación de los proyectos que ayudarían a modernizar el Sistema de Justicia, son descripciones generales en cuanto a las estimaciones de costos.

Por lo expuesto, en el estudio del PMSAJ recalcan la importancia de profundizarlas mediante un análisis económico, identificando áreas y recursos que podrían ser optimizadas, buscando así una modernización integral del Sistema de Justicia, inversión en infraestructura y tecnología fundamentalmente, que pueda redundar en una mejoría en los servicios a la población; logrando fortalecer las instituciones que conforman el referido sistema.

3.2 ANÁLISIS DEL PROYECTO “MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA”, EN EL MARCO DEL PNRIAJ

Teniendo como referencia el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ), aprobado por el CERIAJUS, el Banco Mundial financió el proyecto “Mejoramiento de los Servicios de la Administración de Justicia”-PMSJ, cuyo objetivo es el de **“mejorar el sistema de justicia del país, mediante el fortalecimiento de las instituciones del sector, el aseguramiento de una entrega eficiente y oportuna de los servicios de justicia, y la ampliación del acceso a la justicia para los pobres”**. Este proyecto contempla 4 áreas de intervención, las cuales son:

- Mejoramiento de los Servicios de Justicia

- Administración de los Recursos Humanos

- Acceso a la Justicia

- Administración del Proyecto

En el desagregado de los costos de los componentes del proyecto, se tiene una inversión total de S/. 48 952 007¹⁹, de los cuales el componente Mejoramiento de los Servicios de Justicia representa el 59%, el componente Administración de los Recursos Humanos con un 18.3%, y el componente de acceso a la Justicia con 13.6% y la administración del proyecto con 9.4%.

¹⁹ Estas cifras corresponden a los montos del costo total del proyecto “Mejoramiento de los servicios de Justicia”, considerando un tipo de cambio de 3.26 soles/dólar.

Tabla 3: Estructura de costos del PMSJ

	COMPONENTES	TOTAL S/.	%
1	Mejoramiento de los Servicios de Justicia	28 718 103	58,7%
1,1	Planeamiento Estratégico y Gestión	4 636 059	
1,2	Administración de las Cortes	4 999 471	
1,3	Operación de las Cortes	19 082 573	
2	Administración de los Recursos Humanos	8 938 183	18,3%
2,1	Fortalecimiento del CNM y mejoramiento de la selección y evaluación de los jueces	2 987 206	
2,2	Capacitación de los Recursos Humanos	4 485 685	
2,3	Gestión de los recursos humanos personal judicial auxiliar y staff administrativo	1 465 292	
3	Acceso a la Justicia	6 681 676	13,6%
3,1	Anticorrupción	715 876	
3,2	Servicios de justicia a favor de los pobres	2 868 800	
3,3	Comunicaciones y alianzas estratégicas	3 097 000	
4	Administración del Proyecto	4 614 044	9,4%
4,1	Personal de la Unidad Coordinadora	3 986 559	
4,2	Equipos, materiales e insumos de la Unidad Coordinadora del proyecto	627 485	
	TOTAL	48 952 007	100%

Fuente: PMSAJ (Proyecto “Mejoramiento de los Servicios de la Administración de Justicia”

Del análisis de las actividades del PMSJ, el PMSAJ advierte que las principales actividades son la creación de un sistema de información que permita el adecuado monitoreo y evaluación del desempeño del Poder Judicial; tecnología de la Información para la administración de cortes, mejoramiento del servicio de consulta del expediente y del estado del proceso, mejoramiento del sistema de notificaciones, tecnología de la Información para la operación de cortes. Estas actividades corresponden a los servicios de justicia.

Otra intervención es la “Desconcentración de los centros de conciliación”, que contempla la “creación de mayor número de centros de conciliación gratuitos del Ministerio de Justicia para personas de escasos recursos” y la el fortalecimiento de los servicios de ayuda legal y conciliación.

También, destaca el “Plan Nacional de desarrollo de los despachos jurisdiccionales”, que considera la implantación progresiva de juzgados y salas, que cuenta con un monto de inversión que representa el 0.5% del presupuesto considerado para el PMSJ.

Las actividades anteriores, estarían dentro de las áreas que plantea intervenir el PNRIAJ, y que de acuerdo al análisis, se deduce que es un presupuesto muy reducido en comparación al requerimiento solicitado en el PNRIAJ.

Es importante también señalar que en el PMSJ no se considera intervenir al Ministerio Público, por cuanto queda fuera una importante institución que conforma el Sistema de Administración de Justicia. Esta característica de este proyecto disiente del planteamiento de intervención sistémica que se analiza a lo largo de la tesis, que según el planteamiento es la alternativa de intervención más rentable, dado que considerar una intervención integral en todas las instituciones, estaría multiplicando los beneficios marginales de la inversión.

El PMSJ, incorpora otras actividades, pero que de acuerdo al análisis efectuado en el PMSAJ, no estarían enmarcadas dentro del PNRIAJ. Así, estas actividades suman un total de S/. 24.3 millones y representa el 49.7% del costo total del proyecto. Con esto, se puede afirmar que el PMSJ, solo el 50% de sus intervenciones se pueden asociar a las áreas del PNRIAJ, que se entiende como la única propuesta que plantea una intervención sistémica.

Dentro de las otras actividades, que se considera no enmarcadas dentro del PNRIAJ, el PMSAJ destaca el mejoramiento de la planificación del Poder Judicial con cerca de S/. 3.0 millones y que representan el 12.3% del presupuesto del PMSJ. Este actividad tiene por objeto el fortalecimiento de la gerencia estratégica del Poder Judicial, consolidando su capacidad de formulación y ejecución de políticas de mediano y largo plazo a partir de un mejoramiento general de su capacidad para recopilar y analizar información acerca de procedimientos internos, reorganización interna, delimitación y redistribución de funciones y responsabilidades en las áreas de planeamiento estratégico, y capacitación del personal clave dentro de este proceso.

También, el PMSAJ destaca el sub componente “capacitación de los recursos humanos”, que tiene por objeto mejorar la eficiencia y productividad del talento humano mediante la implantación de un amplio proceso de capacitación del personal jurisdiccional (jueces, personal auxiliar jurisdiccional y administrativo,

personal de la Gerencia General), mediante la introducción de innovaciones metodológicas de enseñanza e incluyendo elaboración de propuestas de mejoras curriculares e innovaciones en planes de docencia.

Finalmente, el componente “Administración del Proyecto”, que representa el 9.4% del costo total del PMSJ.

Del análisis precedente del PMSJ, se tiene que el proyecto constituye una importante intervención en materia de modernización de la administración de justicia. Sin embargo, las actividades planteadas no coinciden en su totalidad con el planteamiento sistémico del PNRIAJ. Asimismo, no considera la intervención en la totalidad de las instituciones que conforman el SAJ, por cuanto no se puede catalogar como una intervención sistémica.

3.3 ANÁLISIS DEL PROYECTO DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA DEL PERÚ (JUS-PER)

El “Proyecto de apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú”-JUSPER, cuenta con el financiamiento de una donación de la Unión Europea (UE), que tiene por objetivo central “Contribuir a mejorar la eficacia y articulación de los servicios del sistema de administración de justicia para satisfacer las necesidades ciudadanas y apoyando el desarrollo del país”, y referencia

específicamente al Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ), interviniendo en las siguientes áreas:

- Fortalecimiento de la independencia de jueces y fiscales
- Fortalecimiento de la Jurisdicción Constitucional
- Condiciones adecuadas para un acceso a la Justicia
- Efectivos sistemas de información, gestión y organización del SNAJ;

Según el PMSAJ, el monto total del proyecto asciende a S/. 56'048,107²⁰, de los cuales, el componente “Condiciones adecuadas para el acceso a la Justicia” cuenta con S/. 27'678,082, que representa el 49.4% del monto total. El componente “fortalecimiento de la Independencia de jueces y fiscales”, con un monto de S/. 6'416,547, representa el 11,4%.

Por otro lado, se indica que el componente “Mejoramiento de servicios de acceso a la justicia a través de la defensa de oficio”, cuenta con una

²⁰ Se calcula sobre un tipo de cambio de 4.0453 soles por euro. El Proyecto de la UE prevé un costo de **13'855,001 euros**.

participación del 31.0%; el componente “Gastos de Unidad de Gestión”, participa con un 24.4% y el componente “Fortalecimiento de las Condiciones de la Justicia de Paz”, con un 14.0%.

Las intervenciones que plantea el proyecto del JUSPER, algunas se podrían ligar al marco de los planteamientos del PNRIAJ, pero muchos otros se diluyen en intervenciones pequeñas, que podrían ser duplicadas en otros proyectos, como es el PMSJ.

Asimismo, se pueden advertir otro tipo de dificultades en el proyecto, como es el hecho que en los componentes que se refiere a la creación de centros de conciliación, no detalla los montos que estarán destinados a infraestructura. En las intervenciones referidas a la reestructuración, ampliación y fortalecimiento de la defensa de oficio, no especifica la cantidad de persona que se capacitará, además de otros aspectos como la duración, la periodicidad, entre otros aspectos.

De otro lado, otra observación que se desprende del análisis es la diferencia en la estimación de los montos que destina el PNRIAJ y el Proyecto del JUSPER. Por ejemplo, referente al Plan de Desarrollo Informático del Poder Judicial, el proyecto JUSPER contempla una intervención referida a la sistematización y difusión de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Para este destina

un monto que representa el 6,6% de los S/. 56'000,000 que se considera para este rubro en el PNRIAJ.

El Proyecto JUSPER, contempla un componente denominado “Fortalecimiento de las capacidades de jueces y fiscales”, que representa el 27,4% del presupuesto total del Proyecto.

En el PMSAJ, se manifiesta que podría estar dándose una posible duplicidad en las intervenciones que contempla el proyecto financiado por el Banco Mundial, denominado “Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia”- PMSJ, que lo sistematiza en el siguiente cuadro:

Tabla 4: Posible duplicidad de actividades

PMSJ		Proyecto JUSPER	
B.2	Componente Administración de recursos humanos	<i>Componente 1: Implementación de la nueva carrera judicial y fiscal</i>	
	<i>B.2.1. Sub componente de fortalecimiento del CNM y mejoramiento de la selección y evaluación de jueces</i>		
B.3	Componente de Acceso a la justicia	<i>Componente 2: Fortalecimiento de la Capacidad de los jueces y fiscales</i>	
	<i>B.3.2. Sub componente servicio de justicia a favor de los pobres</i>	<i>Componente 5: Fortalecimiento de las condiciones para la justicia de paz</i>	
	<i>B.3.3 Sub componente de comunicaciones</i>	<i>Componente 8: Efectiva coordinación</i>	

y alianzas estratégicas

*Interinstitucional de los organismos que
integran el SNAJ*

Fuente: PMSAJ

Las posibles duplicidades, de acuerdo al cuadro, se estarían dando en cuanto al sistema de selección y evaluación de jueces y fiscales, así como en los componentes que buscan mejorar los sistemas de coordinación.

En líneas generales, del análisis del proyecto JUSPER, se puede decir que este proyecto se diferencia del PMSJ por que considera intervenir en la totalidad de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia, menos en el Ministerio del Interior. De otro lado, destaca también el enfoque sistémico adoptado, que sin embargo por los bajos montos de inversión harían prever que el efecto sería muy focalizado y no se vería mejoras a lo largo de todo el Sistema.

Sin embargo, un aspecto importante a destacar es que, ya durante la ejecución de este proyecto se conformó un ente de coordinación entre los titulares de las instituciones que conforman el SAJ, el cual se constituyó en un espacio de reunión de estas autoridades y se discutían los aspectos referentes al avance del proyecto.

3.4 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS INSCRITOS EN EL BANCO DE PROYECTOS DE SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

En el banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, se tiene que la inversión total en proyectos a nivel de preinversión de instituciones involucradas con la Administración de Justicia asciende a S/. 1.337, 339,903²¹, de los cuales, el Poder Judicial concentra el 62,2%.

Tabla 5: Monto de los proyectos por niveles de estudio e Institución

Institución	Perfil	Pre- factibilidad	Factibilidad	Total Monto (S/.)	%
PJ	737.718.031	93.988.271	350.000	832.056.302	62,2%
INPE	170.876.800	33.620.061	29.682.610	234.179.471	17,5%
MP	123.401.562	11.752.149		135.153.711	10,1%
MINTER	108.227.461	15.666.211		123.893.672	9,3%
MINJUS	563.549			563.549	0,04%
CNM	7.235.000			7.235.000	0,54%
AMAG	2.508.198			2.508.198	0,19%
TC	1.750.000			1.750.000	0,13%
Total	1.152.280.601	155.026.692	30.032.610	1.337.339.903	100,0%

Fuente: PMSAJ

Se observa que los montos de inversión de los estudios de preinversión se concentran en el nivel de perfil, que representa más del 95%. Esto se puede

²¹ Cuadro e

interpretar como una concentración de la inversión en micropropuestas, que no tendrían un alcance nacional, acorde con la cobertura de servicios del SAJ, también a nivel nacional.

3.5 ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS INTERVENCIONES PARA MODERNIZAR EL SAJ

En el análisis precedente, se ha analizado los principales proyectos que contemplan intervenciones para modernizar el SAJ. Sin embargo, estas intervenciones no constituyen la totalidad de las intervenciones. De acuerdo al PMSAJ, se tienen otras intervenciones como los proyectos para implementar el Nuevo Código Procesal Penal, el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, entre otros.

Estas intervenciones, como se ha venido describiendo, involucran la participación de algunas de las instituciones y ninguna contempla la totalidad de estas, salvo los proyectos individuales que se han venido formulando cada una de las instituciones e inscribiendo en el Banco de Proyectos del SNIP.

En el siguiente cuadro, se resumen la totalidad de intervenciones identificadas por el PMSAJ que plantean intervenciones en materia de modernización del SAJ.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 6: Análisis de la dispersión de inversiones

Proyectos	Instituciones que conforman el Sistema Judicial								Costos de Inversión S/.	Costos de Operación y Mantenimiento S/.	Costo Total S/.	%
	PJ	MINJUS	MININTER	MP	AMAG	CNM	INPE	TC				
PNRIAJ	X	X		X	X	X	X	X	484 560 000	861 440 000	1 346 000 000	15,18%
NCPP 1	X	X	X	X	X				620 499 589	3 086 500 411	3 707 000 000	41,81%
NCPP 2*				X					243 113 262	691 937 746	935 051 008	10,55%
BIRF-BM	X	X			X	X			48 203 018	748 989	48 952 007	0,55%
JUS PER	X	X		X	X	X		X	29 015 938	27 032 169	56 048 107	0,63%
PNTP*							X		258 645 810	603 506 890	862 152 700	9,72%
BP	X	X	X	X	X	X	X	X	1 337 339 903	-	1 337 339 903	15,08%
IAC	X	X	X	X			X		573 865 760	-	573 865 760	6,47%
									3 595 243 280	5 271 166 204	8 866 409 485	100,00%

PNRIAJ: Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

NCPP 1: Estudio de perfil financiado por IRIS CENTER Peru.

NCPP 2: Plan de Implementación del MP

BIRF-BM: Proyecto Mejoramiento de Servicios de la Administración de Justicia

JUS PER: Proyecto de Apoyo a la Reforma de Justicia en el Perú

PNTP: Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario

BP: Banco de Proyectos (Sólo Inversión)

IAC: Inicitaiva Anticorrupción

Fuente: PMSAJ

El cuadro anterior brinda información importante, dado que permite justificar a través de indicadores de costos las ventajas de intervenir el SAJ desde una perspectiva sistémica.

Por ejemplo, en primer lugar se puede mencionar que las 8 instituciones que conforman el SAJ manejan un presupuesto de aproximadamente S/. 4 mil millones, y las intervenciones existentes y contempladas en el cuadro anterior, llegan a aproximadamente S/. 8.8 mil millones, que es más del doble del presupuesto de las 8 instituciones anteriormente mencionado. Estos elevados costos de inversión, se derivan de las duplicidades existentes en las

intervenciones. También, se pueden agregar aspectos administrativos, dado que cada uno de los proyectos contempla gastos en este rubro.

Sin embargo, otra de las desventajas de tener intervenciones aisladas es que se reduce la rentabilidad de las inversiones. Es decir, que la suma de los beneficios de proyectos individuales y aislados resulta menor que los beneficios que pueden generar propuestas integrales o sistémicas.

En segundo lugar, se puede mencionar que las propuestas aisladas no contemplan la intervención en todas las instituciones. Por ejemplo, el PNRIAJ deja de lado al Ministerio del Interior, el NCCP deja de lado al CNM, INPE y TC. En el caso del PMSJ (BIRF-BM), se tiene que este considera solo cuatro instituciones, las cuales son el PJ, MINJUS, AMAG y CNM, dejando de lado a una importante institución como es el MP.

Entonces, observamos que las intervenciones existentes adolecen de plantear un enfoque sistémico. Sin bien es cierto el PNRIAJ menciona que su fundamento es el enfoque sistémico, sin embargo no considera al MININTER y tiene dificultades en plantear una propuesta ejecutable en el marco de las políticas públicas.

De otro lado, las propuestas están enfocadas en plantear intervenciones en mejorar la oferta, descuidando los análisis que fundamenten las intervenciones

en el enfoque de servicios, como puede ser contemplar la medición de la satisfacción de los usuarios y plantear estrategias de cómo mejorar la misma.

4 DIAGNÓSTICO SISTÉMICO INTERNO DE LAS INSTITUCIONES DEL SAJ EN EL PERÚ

En el diagnóstico precedente, se ha descrito desde el punto de vista sistémico el funcionamiento del SAJ, así como de las principales propuestas de intervenciones de inversión que buscan modernizarlo.

En esta parte, se busca complementar el diagnóstico de las instituciones del SAJ, a fin de identificar los principales procesos internos que siguen para prestar los servicios que de acuerdo a sus funciones les corresponde.

Para ello, se toma como referencia los procesos identificados en el marco del PMSAJ.

4.1 PRINCIPALES PROCESOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional-TC atiende Acciones de Habeas Corpus, de Amparo, Habeas Data y de Cumplimiento, así como Acciones de Inconstitucionalidad, Conflictos de Competencia y Quejas.

El trámite se inicia cuando el TC recibe algún expediente que lo clasifica según la los temas que atiende y se señalaron anteriormente. En relación a las Acciones de Hábeas Corpus , de Amparo, Hábeas Data y de Cumplimiento, se ha referenciado un flujograma en donde se identifican seis etapas: el Ingreso del Expediente, la Asignación del magistrado ponente, la Vista, la Revisión del Magistrado Ponente, la Revisión en Sala y la Publicación.

A manera de detalle, se especifica que en el ingreso del expediente, como primer filtro, se verifica el cumplimiento de requisitos formales.

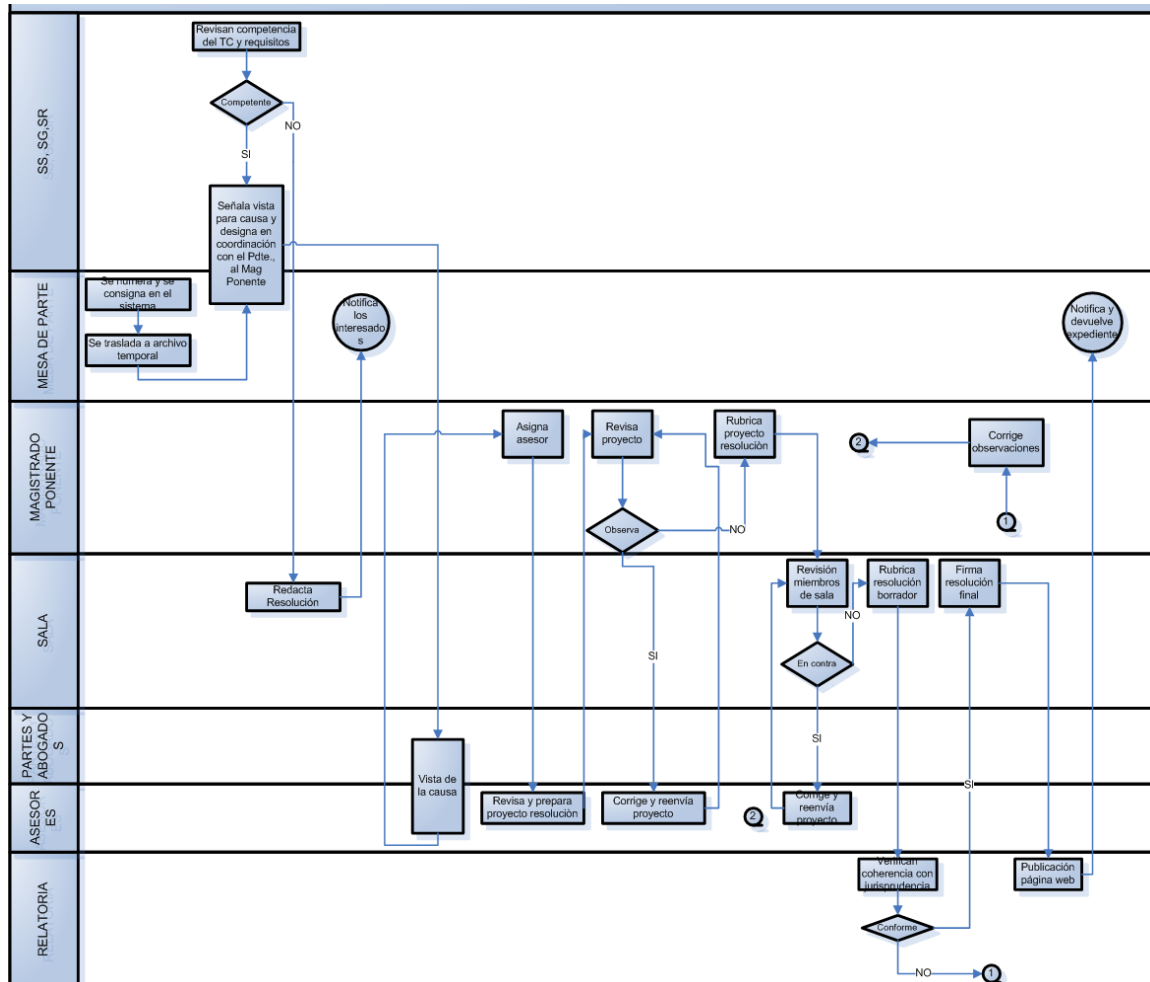
Luego, se procede a la asignación de Fecha de Vista de Causa y su correspondiente Publicación en la Página de Web del TC, dándose inicio al proceso jurisdiccional. Después de este paso, se asigna un Magistrado Ponente, cuya designación la realiza el Presidente del Tribunal Constitucional. El magistrado ponente designado realiza la Vista de Causa, que viene a constituir la audiencia pública mediante la cual los magistrados escuchan a los abogados y a las partes que informan de forma breve sobre los fundamentos de derecho y hechos pertinentes.

A continuación, el magistrado asigna el expediente a un asesor jurisdiccional, que se encarga de estudiar y analizar el expediente, la jurisprudencia y la doctrina, elaborando un proyecto de ponencia que es remitido nuevamente al magistrado ponente para su revisión y aprobación.

Finalmente, se da la aprobación en Sala o Pleno del Proyecto de Ponencia, que da paso a la redacción final del proyecto. Este proceso está a cargo de la Secretaría de Relatoría, que pasa a la aprobación final y firma, que concluye con la publicación de la resolución definitiva en la página web y el Diario Oficial El Peruano.

La secuencia descrita con anterioridad, se resumen en el siguiente esquema.

Ilustración 11: Flujo de Procesos de Acciones de Corpus, de Amparo, Corpus Data y de Cumplimiento



Fuente: PMSAJ

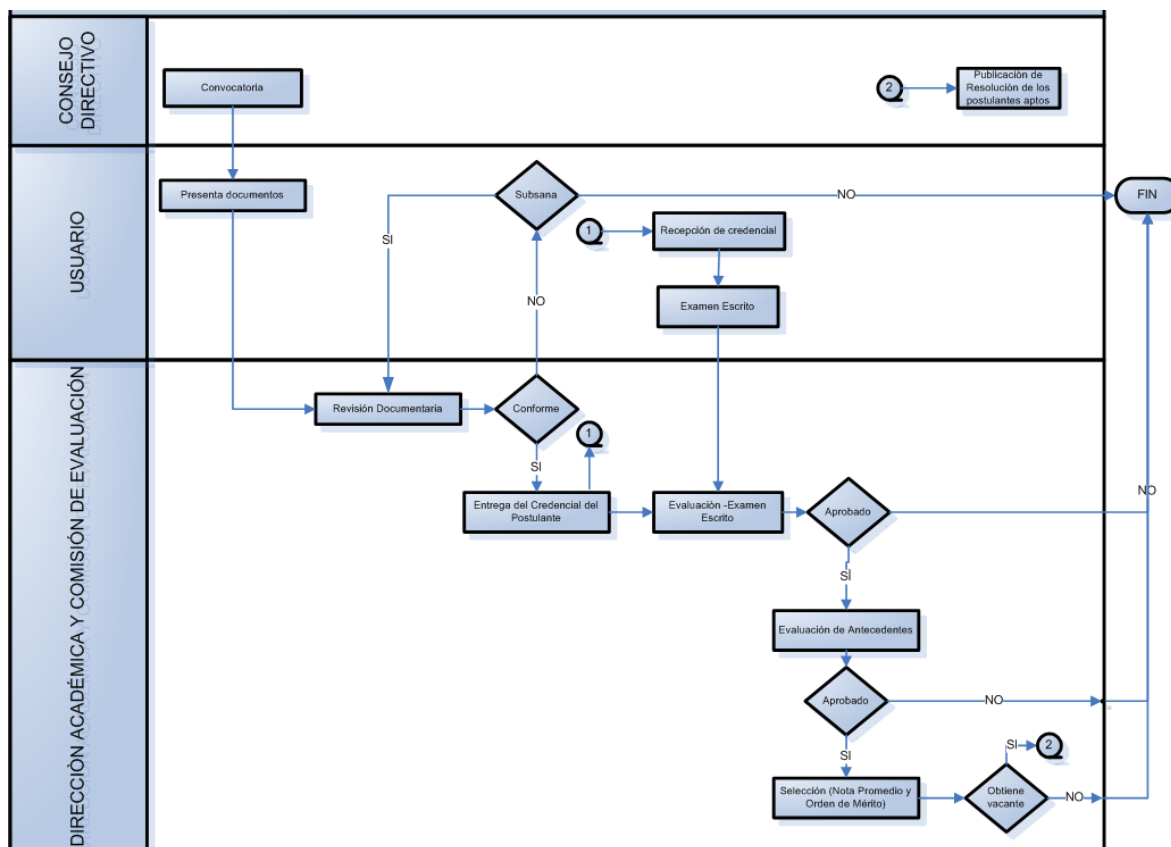
4.2 PRINCIPALES PROCESOS EN LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

Para la Academia de la Magistratura, se identifican servicios de capacitación que lo realiza a través de los denominados Programas de Capacitación dirigido a los magistrados y profesionales abogados.

Por ejemplo, en octubre del año 2005, la AMAG llevó a cabo el Concurso Público para el Séptimo Curso de Formación de Aspirantes a Magistrados, Primer, Segundo y Tercer Nivel de la Magistratura, que estuvo a cargo del Programa de Formación de Aspirantes (PROFA).

Éste concurso se sigue los procesos de Convocatoria, Trámite Documentario y Evaluación. El proceso descrito fue sistematizado en el siguiente esquema, el cual se inicia con la convocatoria y culmina con la publicación de los resultados. La mayor parte del proceso queda a cargo de la Dirección Académica y la Comisión de Evaluación.

Ilustración 12: Flujoograma del proceso seguido por la AMAG para un Concurso Público para la admisión al Séptimo Curso de Formación de Aspirantes a Magistrados en el año 2005



(*)Podrá matricularse el postulante que haya ocupado una vacante según Sede y Nivel de Magistratura, según Orden de Mérito.

Fuente: PMSAJ (Basado en la Resolución N° 048-2005-AMAG-DG, del 06 de octubre del 2005)

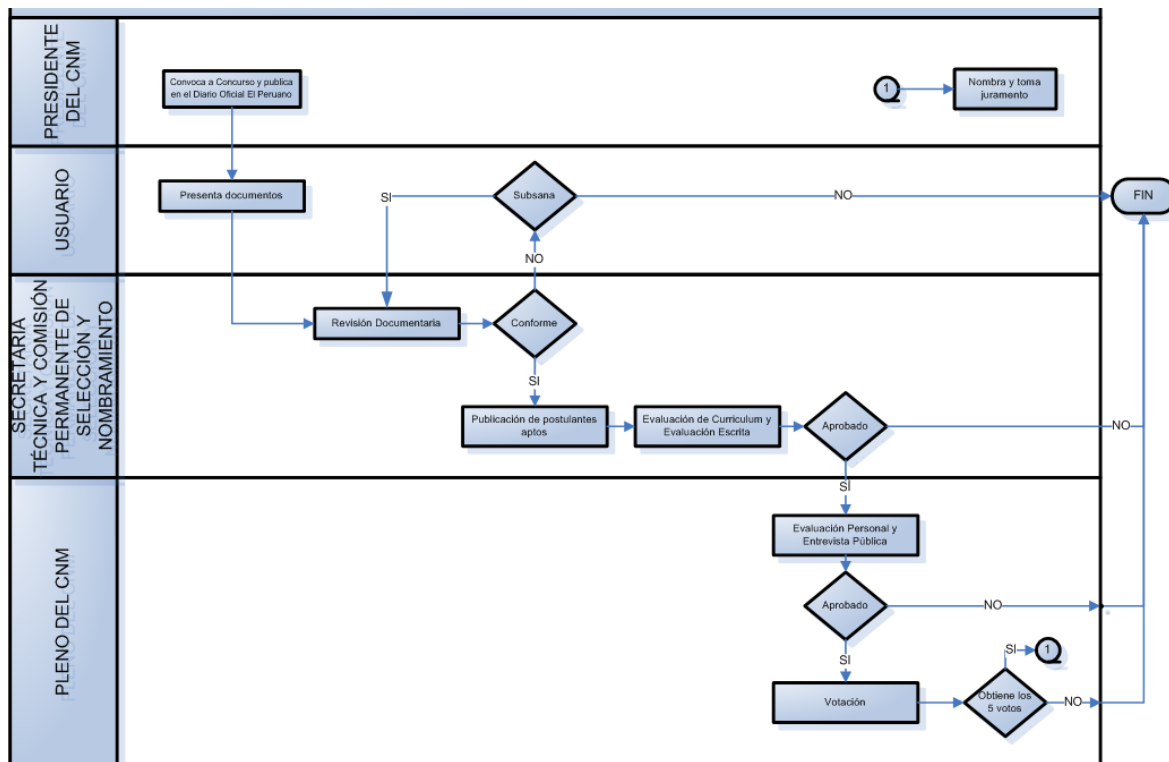
4.3 PRINCIPALES PROCESOS EN EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Para el Consejo Nacional de la Magistratura-CNM se puede identificar el procedimiento de selección y nombramiento de Jueces y Fiscales, que está

regulado en el Reglamento de Concurso para la Selección de Jueces y Fiscales. El procedimiento a seguir es de aplicación para todos los concursos, sin diferencias entre las diversas plazas y especialidades.

En el procedimiento de selección y nombramiento de jueces y fiscales, se identifican cuatro etapas, que se inician con la convocatoria, que incluye la inscripción y depuración del padrón de postulantes. Luego, se procede a las evaluaciones, que incluye una evaluación curricular, escrita y personal. Como tercer paso, se procede a la selección de nuevos magistrados, culminando el proceso con su nombramiento. De manera sistematizada, se muestra en la siguiente ilustración:

Ilustración 13: Flujograma de procedimiento de Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales



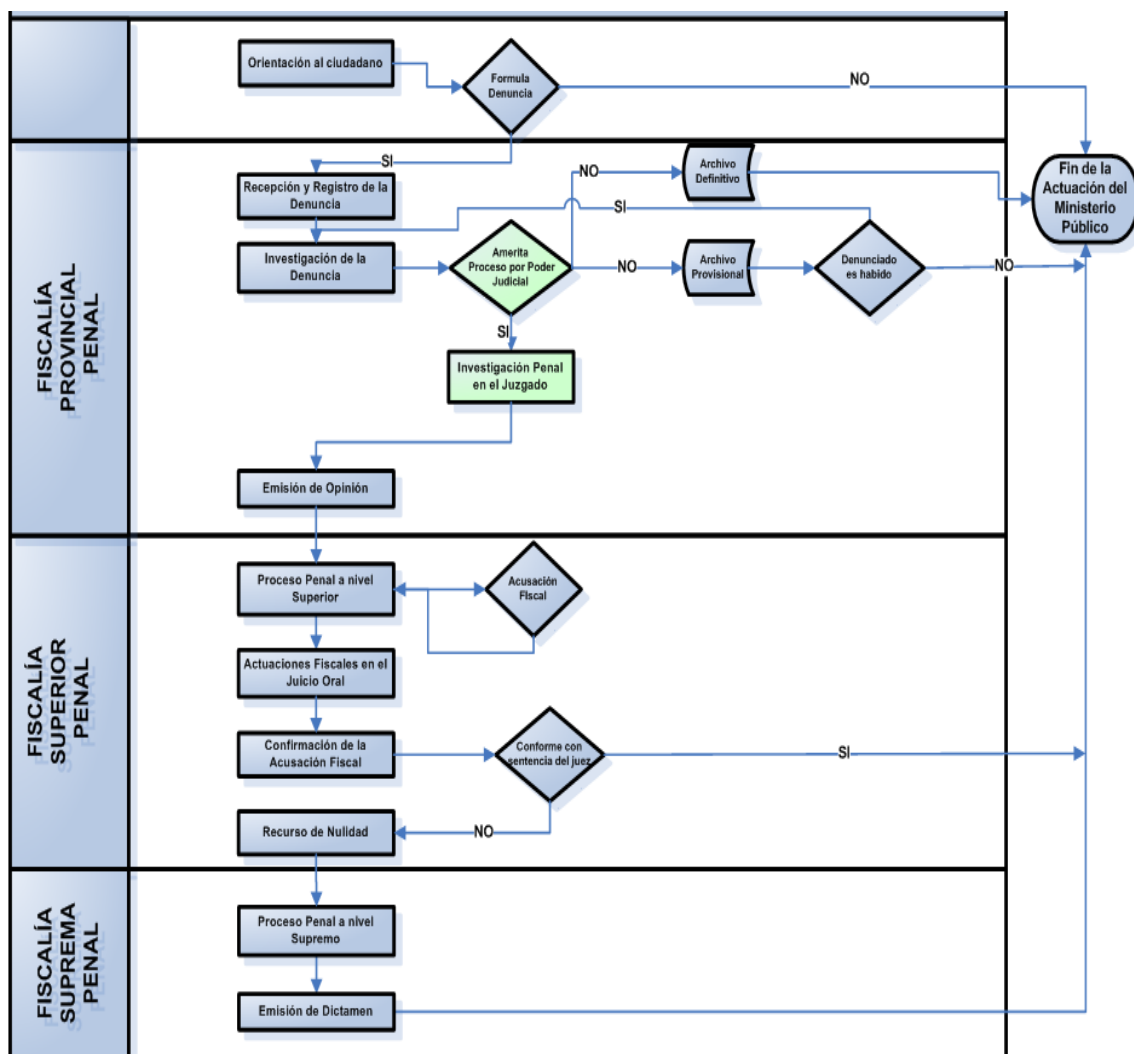
Fuente: PMSAJ

4.4 PRINCIPALES PROCESOS EN EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, tiene sistematizado algunos de sus procedimientos. En el Proyecto de “Organización del Sistema de gestión de Calidad”, los procesos del Ministerio Público se encuentran sistematizados, identificándose 4 procesos para el área fiscal.

En cuanto al Proceso Penal, se diferencian los procedimientos correspondientes al proceso penal sumario y otro al proceso penal ordinario. El procedimiento se inicia con la formulación de una denuncia de la población y que es atendida y analizada por el Ministerio Público en las diferentes instancias, que se distinguen claramente en los siguientes esquemas.

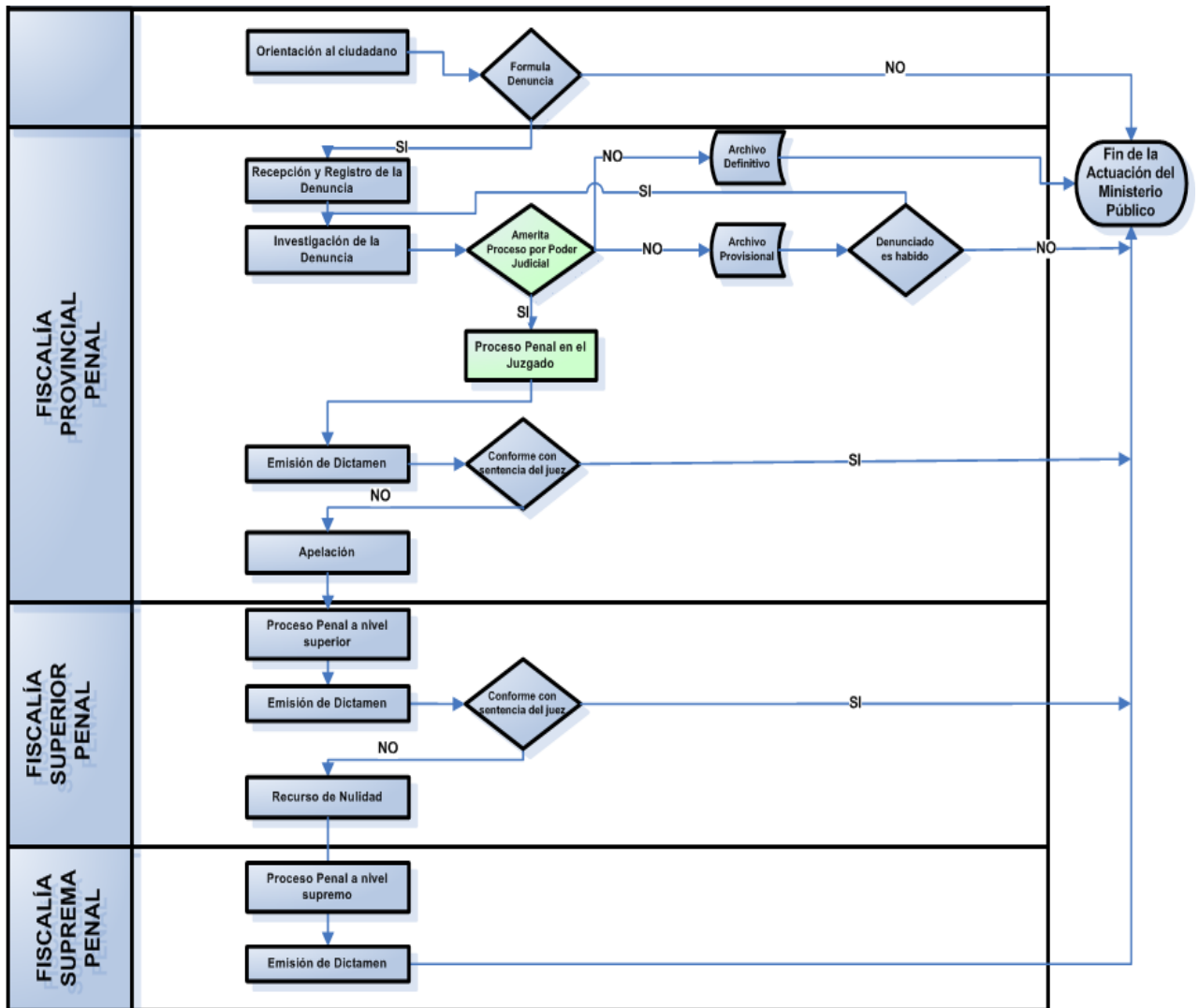
Ilustración 14: Flujogramas de Procedimientos del Ministerio Pública en el Proceso Ordinario Penal



Fuente: PMSAJ

Para diferenciar el proceso penal ordinario del penal, hay que especificar que en este último la labor de la Fiscalía Provincial Penal se centra su actuación en las diversas diligencias que se dan en primera instancia, y principalmente, en la emisión del dictamen correspondiente antes de la emisión de la sentencia por parte del Juez especializado en lo penal. Emitida la sentencia, y en caso de no existir conformidad, el Fiscal Provincial Penal podrá apelar, por lo cual el expediente será elevado a la siguiente instancia, en donde el Fiscal Superior Penal, desempeñará su función de dictaminador previa a la sentencia de la Sala Penal Superior. Del mismo modo que en el Proceso Penal Ordinario, el Fiscal Superior Penal, podrá interponer Recurso de Nulidad para que el expediente sea elevado a la Corte Suprema.

Ilustración 15: Flujograma de Procedimientos del Ministerio Pública en el Proceso Sumario Penal



Fuente: PMSAJ

4.5 PRINCIPALES PROCESOS EN EL PODER JUDICIAL

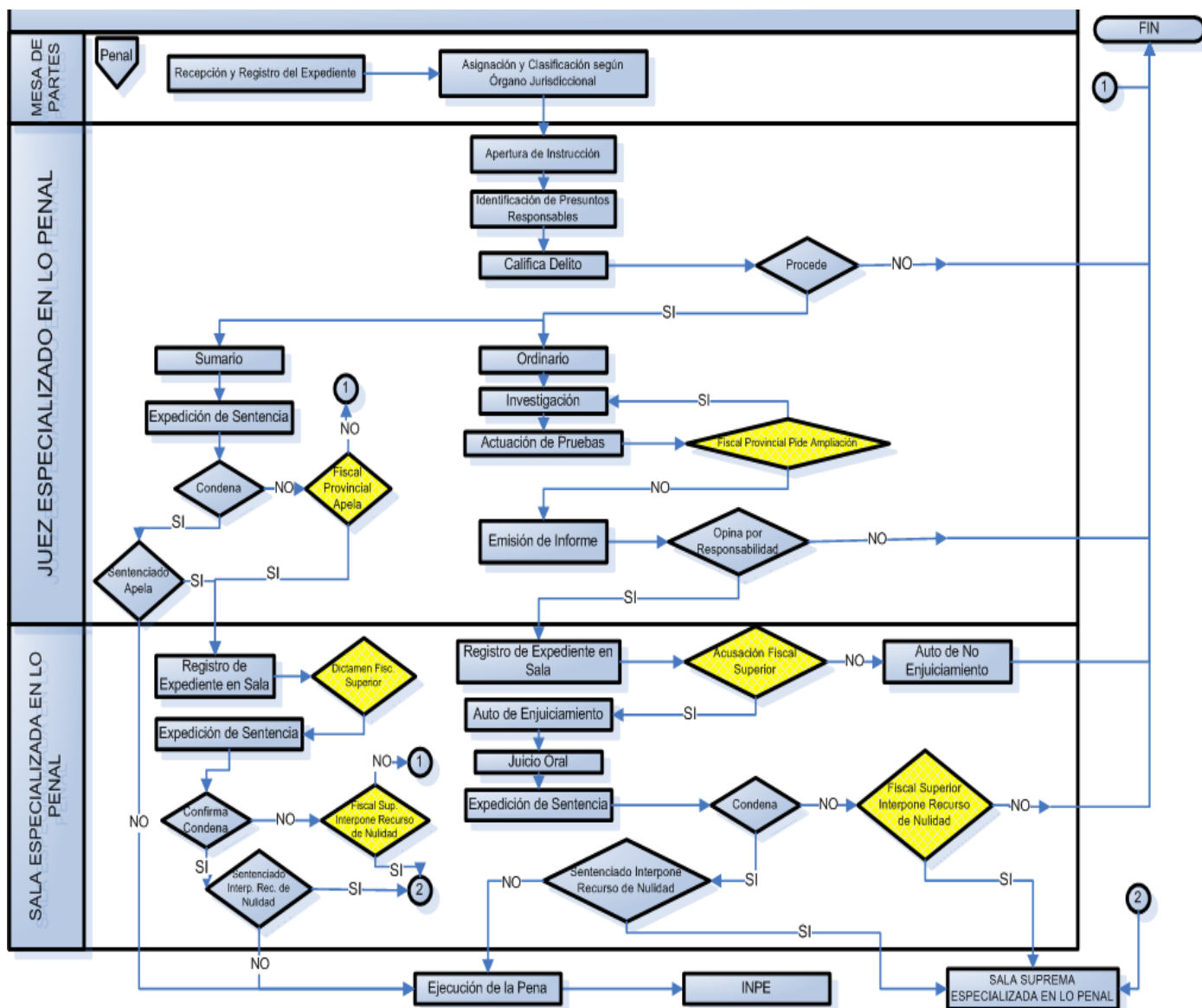
Para comprender mayor los procedimientos seguidos en el Poder Judicial, se utiliza el Proceso Penal, en el que se ven claramente los pasos que sigue la atención de expedientes, observando que este se inicia en la mesa de partes, donde se recepciona y registra el expediente. Luego, en la misma Mesa de Partes se asigna y clasifica para determinar a qué órgano jurisdiccional le corresponde el proceso. El Expediente pasa al Juzgado designado, en el cual el juez especializado en lo penal le apertura instrucción. Después, el Juez realiza la identificación de presuntos responsables y califica el delito. Al calificar el delito, determina si se continuará con el proceso o no. Según el resultado de la calificación, si el Juez determina que no es procedente, el caso se termina; pero en caso que lo declare procedente, el expediente pasa de acuerdo a su complejidad a ser un proceso sumario u ordinario.

Para el caso de ser un proceso sumario, el juez, al revisar el caso, emite una sentencia, especificando una condena. En el caso que no se dicte condena, el proceso se archiva y llega a su fin. Cuando se de condena, se procede a la ejecución de la pena y de ser con pena privativa de su libertad, se procedería a su internamiento en el INPE.

En caso de ser ordinario, el juez procede con la etapa de investigación, donde se realiza la presentación de pruebas y su evaluación por parte de dicho juez.

Luego, el caso pasa a la sala especializada en lo penal, donde se registra el expediente. Una vez registrado, el Fiscal del Ministerio Público decide si realizará la Acusación o no. En caso de no hacerlo, el juez de la sala especializada en lo penal, dictará un Auto de no Enjuiciamiento y el proceso se archivará. En caso de realizar la acusación, el juez de la sala especializada en lo penal, dictará un Auto de Enjuiciamiento y se procederá al inicio del Juicio Oral. Siguiendo el proceso, una vez que las partes hayan dado su testimonio en el juicio oral el Juez se emitirá su sentencia. Si no se condena al imputado, el Fiscal podría apelar el caso, y éste pasaría a la Sala Suprema. Si el Fiscal no apela, el caso finalmente se archiva. Si se condena al imputado, éste podría apelar y llevar el caso a la Sala Suprema. Si no apela, se procede a la ejecución de la pena y, de ser el caso, al internamiento del imputado. Estos procesos se aprecian mejor en la siguiente ilustración:

Ilustración 16: Flujo grama de procedimiento penal en el Poder Judicial



Fuente: PMSAJ

4.6 PRINCIPALES PROCESOS EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA

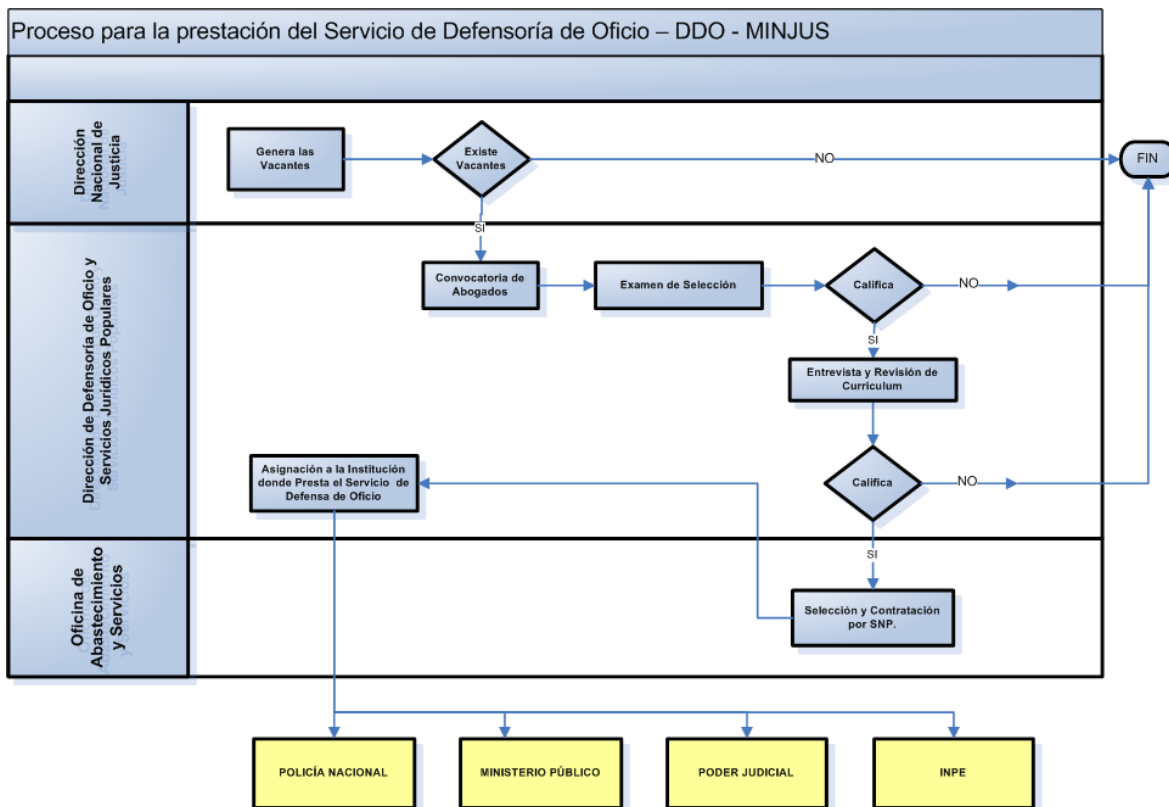
El Ministerio de Justicia tiene procesos correspondientes a la prestación del servicio de Defensa de Oficio. El proceso empieza con la identificación de la vacante para los defensores de oficio, que se inicia con el proceso de determinar las vacantes a cubrir a nivel nacional.

Otro procedimiento corresponde a los Servicios Jurídicos Populares, que del mismo modo se inicia con las convocatorias, que son precedidas por la determinación de las vacantes.

Posteriormente, se realiza la evaluación correspondiente, en la cual se toma un examen de selección, para luego pasar a la entrevista y la revisión de currículum. Luego, si el Defensor de Oficio califica, pasa al proceso de contratación, que en su mayoría son por la modalidad de servicios no personales.

Luego de la contratación del defensor de oficio, el siguiente paso es su asignación a su centro de labores, de acuerdo a las vacantes existentes en alguna de las instituciones donde participa, como son la Dependencia Policial, Ministerio Público, Poder Judicial, INPE, etc. A manera de resumen, se muestra la siguiente ilustración.

Ilustración 17: Flujograma de procesos internos para la prestación del servicio de defensa de oficio



Fuente: PMSAJ

Una vez derivado a su centro de labores, se modela el proceso que se siguen en la prestación del servicio. En ese sentido, de acuerdo a lo que establece la “Propuesta para la Implementación del nuevo Código Procesal Penal en la Dirección de Defensa de Oficio y Consultorios Jurídicos Populares del

*Ministerio de Justicia*²², se identifica los siguientes procedimientos en cada una de las instituciones donde presta servicios, en el marco de la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Defensa Pública.

- En las dependencias policiales, donde la función del Defensor es la de salvaguardar los derechos fundamentales del detenido, que se denomina “*Etapa de investigación preliminar*”; brindando asesoramiento y orientación legal.
- En las sedes del Ministerio Público, donde la función del Defensor es patrocinar la defensa ante dicha institución; brindando asesoramiento, orientación y defensa legal a personas de escasos recursos económicos ante las instancias correspondientes del Ministerio Público.
- En las sedes del Poder Judicial, donde la función del Defensor es la de patrocinar la defensa ante dicha institución (Juzgados y Salas);

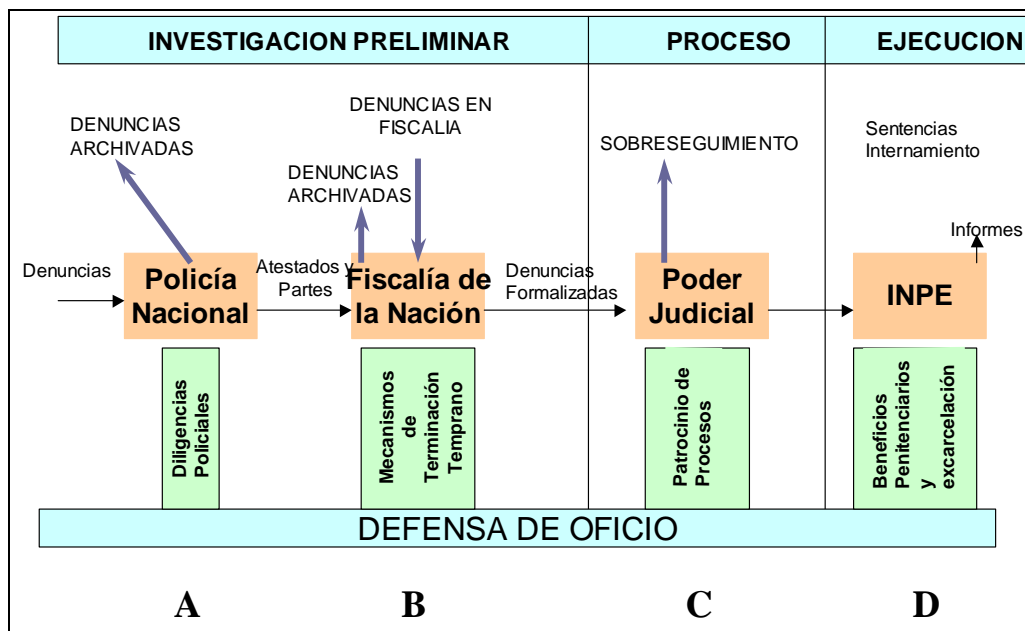
²² Propuesta elaborada por la Dirección de Defensa de Oficio y Consultorios Jurídicos Popular a mayo de 2005; cuyos objetivos son facilitar el acceso a la justicia y garantizar la adecuada defensa jurídica a las personas con escasos recursos económicos; desde la fase de investigación preliminar hasta la conclusión del proceso penal y fortalecer la promoción y protección de los derechos fundamentales de la persona.

buscando garantizar la recta y adecuada administración de Justicia y la defensa de los derechos del Usuario ante las Instancias del Poder Judicial, que deben circunscribirse dentro de lo normado y reglamentado según los códigos procesales penales, civiles, del niño y del adolescente.

- Finalmente en las dependencias del INPE, donde la función del Defensor es gestionar beneficios para las Personas Privadas de Libertad-PPL, donde atiende procesos penales que culminan con penas de internamiento.

Lo anteriormente indicado se plasma en el siguiente esquema:

Ilustración 18: Instituciones en el cual se presta el servicio de Defensa de Oficio



Fuente: PMSAJ

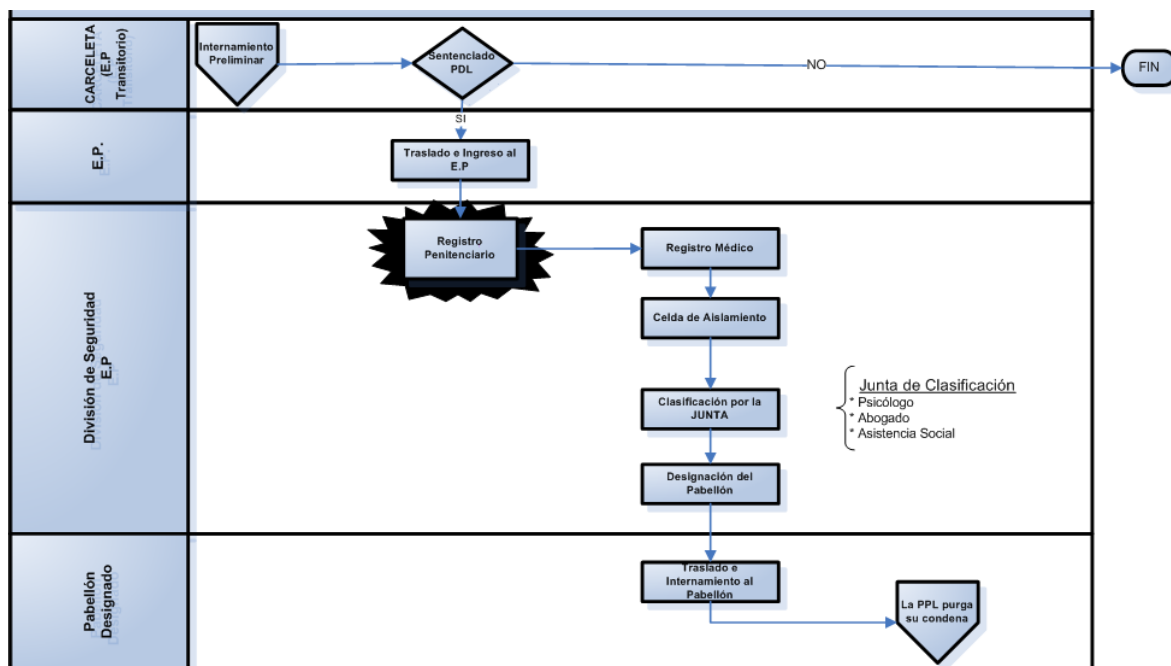
4.7 PRINCIPALES PROCESOS EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

Para el Instituto Nacional Penitenciario-INPE, se describe a continuación los pasos que sigue una Persona Privada de su Libertad-PPL desde que ingresa a un Establecimiento Penitenciario-EP y se instala en una celda designada a purgar su condena.

Una vez conocida la sentencia, en función a esta se determina el establecimiento penitenciario correspondiente. Luego, para el ingreso en el EP,

al momento de ingresar se realiza una revisión corporal y documentaría, seguidamente pasa a la División de Registro Penitenciario, donde se realiza el proceso el registro correspondiente, a través de la identificación y el fichaje. A continuación, pasa a un registro médico, que consiste en realizar una evaluación médica y asistencia. Seguidamente, es llevado a una celda de asilamiento como medida de seguridad, para luego ser clasificado por la junta de clasificación conformada por un psicólogo, un abogado y una asistente social. Realizada la tarea anterior, se designa el pabellón correspondiente y finalmente se desplaza y se instala en el pabellón clasificado. Este procedimiento seguido se muestra a continuación:

Ilustración 19: Flujo de procesos del circuito secuencial desde que ingresa y se instala en su celda la PPL



Fuente: PMSAJ

Así como para el INPE, como para las demás instituciones, estos procedimientos mostrados no se encuentran sistematizados en documentos de gestión, que permitan contar exactamente con manuales ágiles que permitan entender los pasos que siguen en la atención de los servicios las diferentes entidades del SAJ.

Sin embargo, se puede apreciar la importancia de contar con estos instrumentos metodológicos, que logran ordenar el trabajo, pero sobre todo

identificar en que partes del proceso se producen demoras o alguna otra dificultad. Esto permite, según normas de calidad, establecer las medidas correctivas y preventivas, a fin de garantizar un estándar en la calidad de los servicios brindados. Esto también se formula como una ventaja del enfoque sistémico y de enfoque del usuario, que es de aplicación a interior de cada una de las instituciones.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II

- El Sistema de Administración de Justicia, analizada desde una perspectiva sistémica, identifica la participación del Tribunal Constitucional, El Ministerio del interior, La Academia de la Magistratura, El Consejo Nacional de la Magistratura, El Ministerio Público, El Poder Judicial, El Ministerio de Justicia y el El Instituto Nacional Penitenciario.
- La participación de las entidades se da en la Administración de Justicia Civil, Familiar y Laboral, en el cual las instituciones tienen un comportamiento similar y el segundo grupo de análisis está conformado únicamente por la Administración de Justicia Penal.
- El Tribunal Constitucional atiende Acciones de Habeas Corpus, de Amparo, Habeas Data y de Cumplimiento; el relacionado a las Acciones de Inconstitucionalidad y a los Conflictos de Competencia; y el relacionado a las Quejas.
- La Academia de la Magistratura brinda servicios de capacitación a través de Programas de Capacitación dirigido a los magistrados y profesionales abogados.

- El Consejo Nacional de la Magistratura, se encarga de la selección y nombramiento de jueces y fiscales, que la realiza en cuatro etapas. En primer lugar, la convocatoria, inscripción y depuración del padrón de postulantes; en segundo, las evaluaciones –curricular, escrita y personal-; en tercer lugar, la selección de nuevos magistrados; y en cuarto, el nombramiento.
- En el Ministerio Público, el procedimiento se inicia con la formulación de una denuncia de la población y que es atendida y analizada por el Ministerio Público en las diferentes instancias.
- En el Poder Judicial, el Proceso Penal es el que grafica de mejor manera los pasos que sigue la atención de expedientes, así se tiene que este se inicia en la mesa de partes, donde se recepciona y registra el expediente. Luego, en la misma Mesa de Partes se le asigna y clasifica según el órgano jurisdiccional que le corresponde al proceso. El Expediente pasa al Juzgado correspondiente (penal), en el cual el juez especializado en lo penal le apertura instrucción. Luego, el Juez realiza la identificación de presuntos responsables y califica el delito.
- Existen diferentes esfuerzos para modernizar el Sistema de Administración de Justicia son: el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, la cooperación del BIRF y BM en el Marco

Del PNRIAJ, el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUS-PER) y finalmente otros Proyectos Identificados en el Banco de Proyectos (BP) del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), en la formulación del Plan Nacional de Reforma, consideró imprescindible incorporar un estudio económico que permita establecer perfiles básicos de los proyectos que conforman dicho Plan, basados en una perspectiva de costos.
- En el marco del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ), aprobado por el CERIAJUS, el proyecto “Mejoramiento de los Servicios de la Administración de Justicia” contempla 4 grandes intervenciones o componentes que son: Mejoramiento de los Servicios de Justicia, Administración de los Recursos Humanos, Acceso a la Justicia, Administración del Proyecto.
- El proyecto de la Unión Europea (UE) tiene un monto total que asciende a S/. 56'048,107, donde se aprecia que el principal medio está referido a las “Condiciones adecuadas para el acceso a la Justicia” con un monto de S/. 27'678,082, que representa el 49.4% del monto total, seguido del “fortalecimiento de la Independencia de jueces y fiscales” con un monto de S/. 6'416,547 con un 11,4%.

- La inversión en proyectos a nivel de preinversión de instituciones involucradas con la Administración de Justicia asciende a S/. 1.337,339,903.

RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO

II

- De acuerdo al análisis precedente, se recomienda que las instituciones deberían regular los procedimientos en directivas específicas, a fin de que se cuente con manuales de atención al usuario y duraciones específicas de cada proceso, logrando así homogenizar los procedimientos de atención en las diferentes sedes y servicios.
- Se considera que las reformas económicas deben estar acompañadas necesariamente de las reformas legales, existiendo entre estas una relación directa.
- Es necesario realizar una evaluación del Sector Justicia para lograr que las medidas que se adopten respondan a las necesidades de los países.
- La reforma se debe llevar a cabo con un enfoque integrado, para que cuando se establezcan las reformas no existan incongruencias internas en el sistema.

- El crecimiento económico genera una mayor demanda de un marco jurídico consistente e instrumentos jurídicos confiables.
- Las asociaciones para difundir los conocimientos jurídicos mejoran las reformas judiciales.
- Se recomienda que para la Independencia Judicial, se debe definir claramente sus Sistemas de Nombramiento y Evaluación Judicial, además de contar con un Sistema Disciplinario de Administración Judicial.
- Una reforma económica requiere un buen funcionamiento judicial el cual se pueda interpretar y aplicar en una manera predecible y eficiente.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Costos de la Reforma del PNRIAJ	40
Tabla 2: Matriz de las actividades contenidos en el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia	44
Tabla 3: Estructura de costos del PMSJ	49
Tabla 4: Posible duplicidad de actividades.....	55
Tabla 5: Monto de los proyectos por niveles de estudio e Institución.....	57
Tabla 6: Análisis de la dispersión de inversiones	59

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Instituciones que conforman el SAJ en el Perú.....	7
Ilustración 2: Enfoque Sistémico de los Procesos Constitucional, Civil, Familiar y Laboral (PMSAJ)	10
Ilustración 3: Enfoque Sistémico de los Procesos Constitucional, Civil, Familiar y Laboral (PMSAJ)	11
Ilustración 4: Procesos de la Administración de Justicia Penal (Tomado del PMSAJ).....	14
Ilustración 5: Procesos de la Administración de Justicia Civil (Tomado del PMSAJ).....	15
Ilustración 6: Procesos de la Administración de Justicia Familiar (Tomado del PMSAJ).....	15
Ilustración 7: Procesos de la Administración de Justicia Laboral (Tomado del PMSAJ).....	16

Ilustración 8: Procesos de la Administración de Justicia Constitucional (Tomado del PMSAJ)	16
Ilustración 9: Organigrama del Ministerio Público	28
Ilustración 10: MINJUS como nexos con otras Entidades.....	33
Ilustración 11: Flujo de Procesos de Acciones de Corpus, de Amparo, Corpus Data y de Cumplimiento.....	65
Ilustración 12: Flujograma del proceso seguido por la AMAG para un Concurso Público para la admisión al Séptimo Curso de Formación de Aspirantes a Magistrados en el año 2005	67
Ilustración 13: Flujograma de procedimiento de Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales.....	69
Ilustración 14: Flujogramas de Procedimientos del Ministerio Pública en el Proceso Ordinario Penal	70
Ilustración 15: Flujograma de Procedimientos del Ministerio Pública en el Proceso Sumario Penal.....	72
Ilustración 16: Flujo grama de procedimiento penal en el Poder Judicial	75

Ilustración 17: Flujograma de procesos internos para la prestación del servicio de defensa de oficio	77
Ilustración 18: Instituciones en el cual se presta el servicio de Defensa de Oficio	80
Ilustración 19: Flujograma de procesos del circuito secuencial desde que ingresa y se instala en su celda la PPL.....	82



CAPÍTULO III

Evaluación de la Política Pública de
Modernización de la Administración de
Justicia

Título de la Tesis: “Modernización del Sistema
de Administración de Justicia en el Perú”

Darwin Eufrazio, Nilton Silva
26/04/2009

CONTENIDO

1	<i>Análisis del dimensionamiento de los servicios demandados al Sistema de Administración de Justicia</i>	7
1.1	METODOLOGÍA PARA EL DIMENSIONAMIENTO CUANTITATIVO DE LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	7
1.2	DIMENSIONAMIENTO TOTAL DE LOS MACROSERVICIOS	22
2	<i>Análisis de la capacidad de atención de servicios por parte del actual Sistema de Administración de Justicia</i>	45
2.1	METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE LOS MACROSERVICIOS	45
2.2	ANÁLISIS DE LA BRECHA NO CUBIERTA DE SERVICIOS POR PARTE DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	57
2.3	APLICACIÓN DEL ENFOQUE SISTEMICO AL ANALISIS DE BRECHA REALIZADO	62
3	<i>Análisis de la precepción de los problemas en el Sistema de Administración de Justicia</i>	66
4	<i>Metas y requerimientos para atender la brecha de los servicio de administración de justicia.</i>	78

4.1	Requerimiento de Personal incremental para atender la brecha.	78
4.2	Requerimiento de INVERSIÓN.	83
5	<i>Análisis de los Costos de la Implementación de la Propuesta de Modernización del Sistema de Administración de Justicia</i>	87
6	<i>Análisis de los Beneficios generados por la modernización del sistema de Administración de Justicia</i>	96
6.1	Beneficios de las acciones antes de judicializar la acción penal	96
6.2	Costos para los Usuarios cuando se judicializo el caso	105
6.3	Costos para las Instituciones en la Situación Actual	120
6.4	Beneficios para los Usuarios mediante la Implementación de la Propuesta de intervención para la Modernización del Sistema de Administración de Justicia	121
6.5	Beneficios para las Instituciones mediante la Implementación de la Propuesta de intervención	139
6.6	Beneficios Macroeconómicos por la Implementación de la Propuesta de intervención para la Modernización del Sistema de Administración de Justicia	143
7	<i>¿CUANTO GANA EL PAÍS?</i>	149
7.1	el país se GANA con la prevención:	149
7.2	el país se gana con la el enfoque sistémico del sa:	149

"EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA"

A fin de mostrar los beneficios que traería la implementación de una propuesta de modernización del Sistema de Administración de Justicia, se muestra a continuación una propuesta metodológica que permita un análisis de los diferentes requerimientos que tiene el Sistema de Administración de Justicia, así como la capacidad de atención de estos requerimientos, para determinar así la brecha no cubierta por la capacidad instalada actual y proponer así mejoras en el sistema derivadas de este análisis.

Entonces, se presenta en esta parte un análisis de todos esos requerimientos, para luego pasar a cuantificarlos como costos de la implementación. Seguidamente, estos costos se comparan con los beneficios que se desprenden de estas mejoras, para finalmente contar con los beneficios del sistema.

1 ANÁLISIS DEL DIMENSIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DEMANDADOS AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

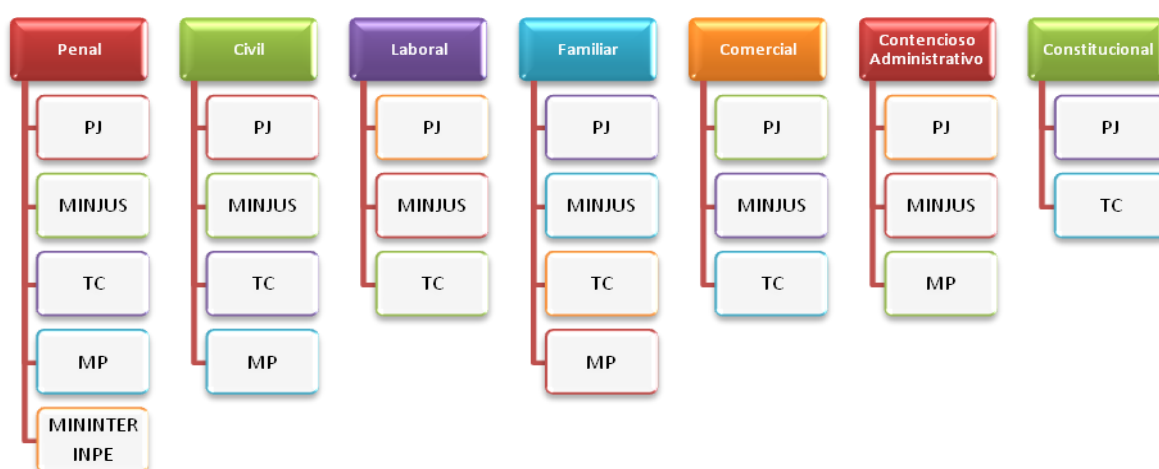
El sistema de administración de justicia tiene varias aristas de análisis, es así que los servicios/macroservicios Penal, Civil, Familiar, Laboral y Constitucional son afectados por las institucionales que conforman el SAJ (Poder Judicial, Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y los de soporte AMAG y CNM), los aspectos referidos a lo geográfico (que si consideramos la división realizada por el PJ, se cuenta con 30 distritos judiciales), así como de los factores productivos (personal, infraestructura, equipamiento, entre otros).

Es necesario definir los denominados servicios derivados, que son los servicios que en cumplimiento de sus funciones las instituciones participan en los macroservicios, y a través de los cuales contribuyen al **Sistema de Administración de Justicia- SAJ**.

1.1 METODOLOGÍA PARA EL DIMENSIONAMIENTO CUANTITATIVO DE LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Un primer análisis es la identificación de los macroservicios y las instituciones involucradas tal como se puede ver en el grafico siguiente:

Ilustración 1: Esquema para la identificación de los tipos de Macro Servicios



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar del esquema anterior se tiene que cada uno de los macroservicios está compuesto de servicios derivados, por ejemplo se tiene que el macroservicio de justicia penal está compuesto de servicios derivados del Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Ministerio del Interior e Instituto Nacional Penitenciario y de igual forma los macroservicios de justicia civil, justicia familiar, justicia comercial, justicia contencioso administrativo y la constitucional tienen sus servicios derivados proporcionados por las instituciones señaladas.

De acuerdo a la experiencia en diversos estudios realizados y propuestos a las instituciones del Sistema de Administración de Justicia para el análisis de la demanda se contempla la desagregación del mismo en tres niveles:

- Estimación de la demanda, que consistirá en determinar la cantidad de macroservicios por cada área temática. Este análisis en la parte de evaluación servirá para dimensionar el tamaño del Sistema de Administración de Justicia por cada macroservicio y evitará el sobredimensionamiento o el subdimensionamiento de las intervenciones.
- Estimación de los demandantes, que se realizará a partir de la cantidad de macroservicio identificados por cada área temática la estimación cuantitativa de estos a lo largo del horizonte de evaluación permitirá en la parte de evaluación poder llevar a cabo la estimación de los beneficios por la ejecución de inversiones así como también contribuirá para la evaluación social del mismo.
- Características de la demanda, al respect se pasará a realizar un análisis de los servicios derivados que tienen los demandantes, de cada una de las instituciones, y que forman parte del macroservicio, así como también se tendrá en cuenta características como el medio por el cual los demandantes hacen el requerimiento del servicio y adicionalmente se consideraran características como el tiempo, costo y satisfacción del usuario.

A continuación se pasará a esquematizar la metodología que se referencia en los párrafos anteriores.

1.1.1 ESTIMACIÓN DE LA DEMANDA

Para la estimación de la demanda, se debe tener en cuenta las consideraciones siguientes:

1. Análisis histórico de la demanda.
2. Un Análisis teórico de la demanda. Para ello se deberá identificar los parámetros (económicos y técnicos) que influyen en la demanda.
3. Estimación de la Demanda futura.

Para la estimación de la demanda del macroservicio, se partirá del análisis de la conflictividad existente, ahora se tendría que identificar cuáles son las causas de la conflictividad o cuáles son los factores que estarían generando esta conflictividad, y dentro de estos se pueden considerar:

- La pobreza
- El nivel de educación
- La información

- La seguridad ciudadana.
- Otros que dependen del macroservicio.

Ahora se tiene que la conflictividad estaría generando una demanda por el macroservicio que se expresa en dos tipos de demanda, una actual y la otra potencial.

Estimación de la demanda actual, para la estimación de la demanda actual por los macroservicios administrativos de justicia, se podría tener en cuenta las estadísticas de la cantidad de procesos existentes, es decir, los procesos ingresados, de cada uno de los macroservicios, en el poder judicial.

Estimación de la demanda potencial, El análisis partirá de una población potencial, donde un grupo de ellas se encuentra en conflicto, pero que por distintas razones no denunció el hecho, existen dos razones principalmente, la primera, puede ser por motivos de acceso a la justicia el acceso puede ser limitado por razones geográficas o culturales, por ejemplo, conflictos que surgen en centros poblados donde no existe una dependencia judicial o policial y la segunda razón puede ser por factores de desconfianza, económicos y/o administrativos relacionados a problemas existentes en el Sistema de Administración de Justicia (SAJ); el potencial usuario del sistema no llegó a realizar esta denuncia. Para acceder a los datos necesarios para la estimación

de esta demanda potencial podría elaborarse una encuesta a la población de tal forma que permita la identificación de los parámetros necesarios para llevar a cabo la estimación de esta demanda, otra forma de poder estimar esta demanda es tener en cuenta encuestas que ya han sido realizadas y que de una u otra forma contribuyen a la estimación de estos datos de forma aproximada.

Se considera importante la estimación de la demanda potencial, debido a que muchas veces esta es mayor que la demanda efectiva.

Existen distintas metodologías de proyección y se vale del tipo de información potencialmente disponible: subjetiva, histórica y causal.

- Información subjetiva. Basada en la opinión personal que tienen determinadas personas, especialistas, sobre el futuro de una materia en estudio. Las técnicas que se utilizan tratan de obtener el máximo aprovechamiento de las experiencias, opiniones y expectativas de sujetos individuales según diversos criterios. Este es el caso de las metodologías de proyección cualitativas (Delphi, Impactos Cruzados, etc.)
- Información histórica. Es decir; el comportamiento histórico observado, considerando los períodos anteriores. Para este enfoque, la información básica será la serie temporal; es el campo del análisis de series temporales.

- Información causal o relacional. Este planteamiento subraya la importancia de la información relacional o causal, de la propia conexión entre variables condicionantes del tema que se trata de pronosticar. Las leyes de comportamiento que se supone van a regir en el futuro es frecuente que se deduzcan de la experiencia sobre su funcionamiento en el pasado, con lo cual la información histórica resulta también relevante. Este es el caso de los modelos econométricos.

Proyección de la Demanda actual

La demanda actual viene a ser la demanda que viene percibiendo el Sistema de Administración de Justicia SAJ, el cual tiene un comportamiento que esta determinado por la evolución histórica de la cantidad de macroservicios demandados por los ciudadanos y se estima en base a la cantidad de expedientes ingresados por los individuos en cada uno de los macroservicios.

Luego para la proyección de esta demanda a lo largo del horizonte de evaluación se tendrá en cuenta el comportamiento histórico de la demanda actual para cada uno de los macroservicios analizados, a partir de la data histórica sobre la cantidad de macroservicios proyectados se pasará a determinar la tasa de crecimiento que se viene percibiendo para cada uno de los macroservicios del SAJ.

Proyección de la Demanda potencial

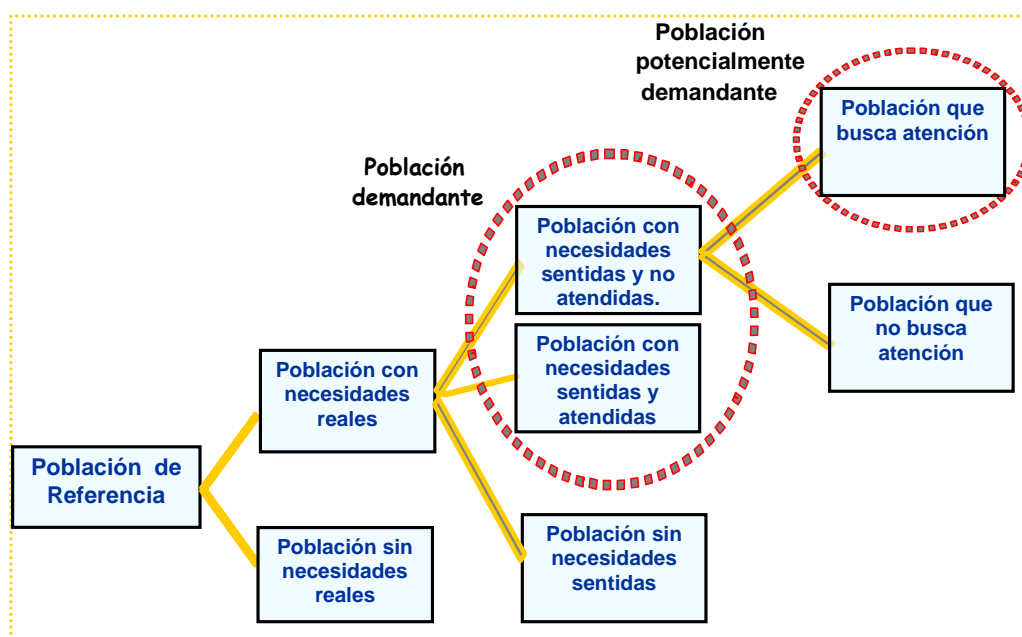
Para la estimación de la demanda potencial se partirá de la cantidad de personas que fueron víctimas de algún agravio y que debió de denunciar ante las autoridades del SAJ, pero que por razones de confianza, demora u otra razón relacionada a problemas existentes en el sistema de administración de justicia que deberán ser analizadas en el diagnóstico; el potencial usuario del sistema no llegó a realizar esta denuncia. Es a partir de estas estimaciones que se determinará un porcentaje de los mismos que se estarán incorporando dentro del sistema de administración de justicia por medio de la denuncia efectiva de las personas que fueron víctimas de algún agravio. Ahora para la tasa de crecimiento de esta demanda potencial se tendrá en cuenta la tasa de crecimiento de las personas que fueron víctimas de agravio, pero se tendrá que tener presente que la cantidad nominal anual de ésta, no exceda la estimación de la cantidad de personas que son víctimas de algún tipo de agravio y que no llega a denunciar esto.

1.1.2 ESTIMACIÓN DE LOS DEMANDANTES

Al igual que para el análisis de la demanda es necesario realizar una identificación de los servicios, para esta parte específica de los demandantes será útil tener una adecuada identificación de los demandantes o usuarios.

Un esquema general para el análisis de la población demandante, es el que se muestra a continuación:

Ilustración 2: Estimación de la población demandante



Fuente: Adecuación propia

El gráfico anterior, establece que para identificar a la población demandante se debe partir por diferenciar a los diferentes tipos de población involucrada en la intervención:

Población de referencia: Es una cifra de población global, que tomamos como marco de referencia para cálculo, comparación y análisis de la demanda. Está

ligada al ámbito de las intervenciones. En algunos casos puede ser la población total del país¹.

Población afectada o demandante: Es el segmento de la población de referencia que teniendo una necesidad sentida², requiere de determinado servicios para satisfacer la necesidad identificada. Esta a su vez esta compuesta de aquella población que teniendo una necesidad sentida no es atendida y la otra población que teniendo y reconociendo dicha necesidad es atendida.

¹ El cual indica (delimita) el radio de acción hasta donde influye el proyecto.

² Entiéndase por “necesidad sentida” aquella necesidad que es reconocida como tal por una determinada población. Por ejemplo: En una comunidad donde no hay agua potable, el difícil acceso al agua puede parecer un “problema” para un agente externo. Sin embargo, para los pobladores el acceso al agua potable es una “necesidad no sentida” porque no conocen la relación que existe entre el agua contaminada y las enfermedades. Tener presente que una necesidad” puede convertirse en un “necesidad sentida o priorizada” a través de una sensibilización a los grupos.

Población potencialmente demandante del servicio: es aquel segmento de la población demandante que teniendo una necesidad sentida no atendida, manifiestan interés por satisfacer dicha necesidad, es decir, buscan la atención de dicha necesidad.

Sin embargo, la particularidad de las intervenciones en justicia, nos lleva a realizar un análisis más minucioso para la estimación de los demandantes. Así, por ejemplo se ha de tener en cuenta que el demandante, que son los directamente afectados por el delito puede tener la siguiente naturaleza, para el caso del agraviado se tiene que este puede ser una persona natural o una persona jurídica (dentro de la persona jurídica pueden estar empresas y el Estado) y por lo tanto para el caso del agresor se tiene que este puede ser una persona natural o una persona jurídica, entonces se tiene lo siguiente:

Ilustración 3: Tipología de los demandantes de acuerdo a su participación en el macroservicio



Fuente: Adecuación propia

Para la estimación de los demandantes, cabe resaltar que existen dos tipos de demandantes, es decir, los demandantes efectivos y los demandantes potenciales, por lo cual se deberá hacer por partes, primero, se tiene que estimar la cantidad de demandantes efectivos a partir de los usuarios efectivos estimados en el acápite Análisis de los usuarios, y luego se pasará a estimar la cantidad de demandantes potenciales a partir de los usuarios potenciales registrados en el mismo acápite.

Para estimar los demandantes efectivos para cada tipo de macroservicio se pueden considerar la siguiente metodología:

Obtener de forma directa la cantidad de demandantes a partir de estimar cual es la cantidad de usuarios promedio por uno de estos macroservicios, esto es la suma de la cantidad de directamente afectados por el delito más la cantidad de acusado en un proceso o denuncia, para ello, dicha información se deberá de obtener del acápite Análisis del Usuario, específicamente de la Cuantificación de los usuarios potenciales y efectivos. Entonces, teniendo en cuenta la cantidad de macroservicios y la estimación de la cantidad de usuarios por cada tipo de macroservicio, se pasa a estimar la cantidad de demandantes por cada macroservicio. Luego de esta última estimación se pasa a agrupar a estos para obtener la cantidad total de demandantes del servicio administrativo de justicia.

Teniendo en cuenta el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, para estimar la población demandante, se tiene como se explico en el párrafo anterior que los demandantes efectivos o población demandante que acude al SAJ serán estimados a partir de las estadísticas del sistema de justicia, mientras que para el caso de los demandantes potenciales, un buen punto de referencia será la cantidad de población en conflicto que no denunciaron el hecho ante las autoridades del SAJ; por dos razones principalmente, la primera, puede ser por motivos de acceso a la justicia (población excluida), es decir, aquellos demandantes que viven en centros poblados donde no existen sedes judiciales y la segunda razón puede ser que aun contando con acceso a la justicia (población no excluida), por factores de desconfianza, demora u otra razón relacionada a problemas existentes en el Sistema de Administración de Justicia (SAJ); el potencial usuario del sistema no llegó a realizar esta denuncia.

Por lo tanto para la estimación de los demandantes (efectivos y potenciales) se deberá de identificar cada uno de la población demandante que interviene en un proceso de administración de justicia, así se tiene:

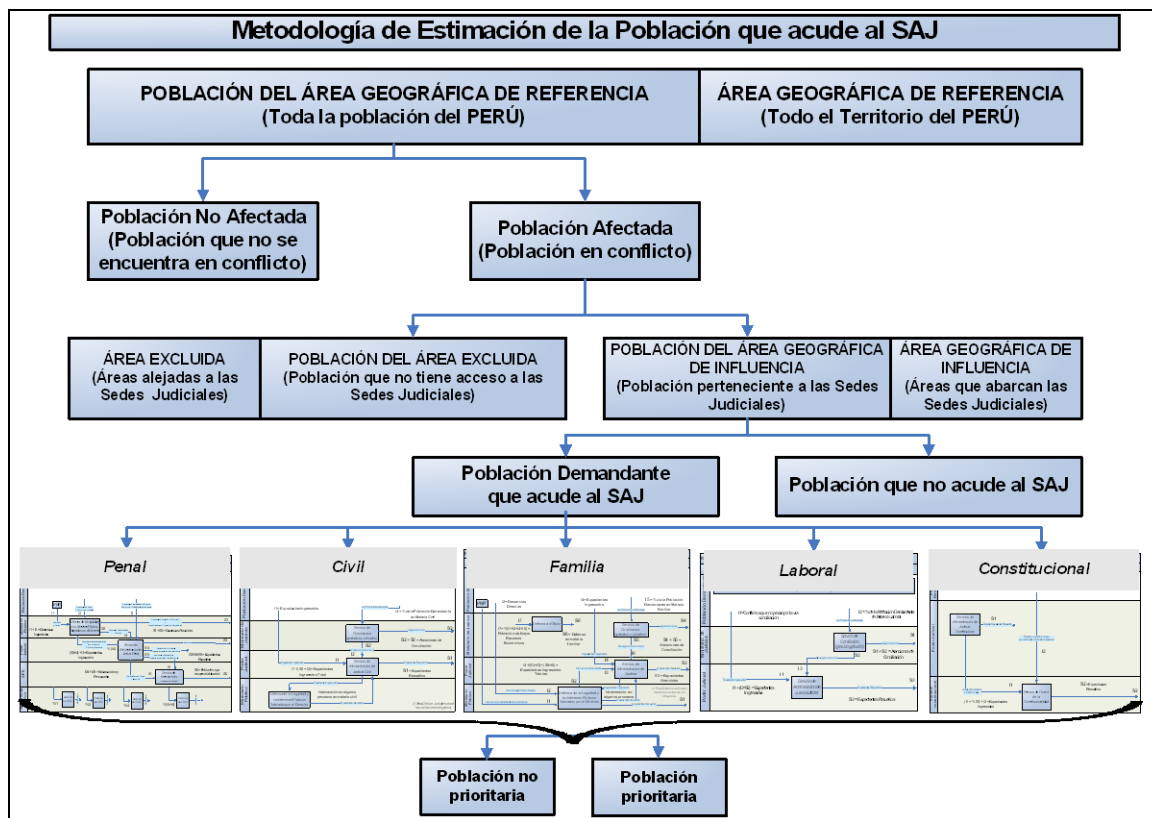
Población referencial o del área geográfica de referencia, el cual para el caso de la administración de justicia, seria la población total del país

Población afectada o población en conflicto, que es el segmento de la población de referencia que se encuentra en conflicto. Esta compuesta por la población excluida (población que no tiene acceso al SAJ) y la población no excluida (población que tiene acceso al SAJ)

Población demandante efectiva o población que acude al SAJ, aquella población que no tiene problemas para acceder al SAJ, y que por lo tanto acude al SAJ, para resolver su necesidad sentida.

Por lo tanto de la población afectada o población en conflicto, se desprende una parte de la población demandante, es decir, aquella población excluida debido a que se ubica en zonas alejadas a sedes judiciales, mientras el otro grupo de población demandante potencial lo representan aquella población no excluida, pero que por razones de desconfianza, tiempo, costos no acude al SAJ, en el siguiente grafico se resume el enfoque desarrollado.

Ilustración 4: Enfoque de la población demandante (Fuente PMSAJ)



Para acceder a los datos necesarios para la estimación de los demandantes potenciales podría elaborarse una encuesta a la población de tal forma que permita la identificación de los parámetros necesarios para llevar a cabo dicha estimación, otra forma de poder estimar esta población demandante potencial es tener en cuenta encuestas que ya han sido realizadas y que de una u otra forma contribuyen a la estimación de estos datos de forma aproximada.

1.1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA

Para la caracterización de la demanda se ha de tener en cuenta cuales son los servicios derivados, para cada institución participante del servicio de justicia, y para cada uno de los macroservicios, es decir, se deberá tener en cuenta las características de calidad, referente a tiempos, costo y satisfacción de los usuarios. Dichas características deben reflejar las limitaciones o dificultades que enfrentan los demandantes para acceder a los servicios.

Tiempo, se deberá identificar o estimar los tiempos que demanda para los usuarios acceder a los servicios derivados de los macroservicios.

Costo, se deberá de considerar los costos en los que incurren tanto los agraviados como los denunciados o imputados, para acceder al sistema de justicia, es decir, identificar los costos monetarios y no monetarios en los que se incurre. Esto permitirá, estimar los beneficios de la mejora del servicio de administración de justicia.

Satisfacción del usuario, en esta parte se deberá considerar la opinión de los usuarios con respecto a los puntos anteriores, es decir, la calificación del servicio.

1.2 DIMENSIONAMIENTO TOTAL DE LOS MACROSERVICIOS

Considerando la metodología planteada anteriormente a continuación se presenta el análisis cuantitativo realizado para distintas intervenciones en el cual se tuvo la oportunidad de aplicar la metodología anteriormente propuesta.

Así por ejemplo tenemos el macroservicio penal que es el más importante y el más complicado del Sistema de Administración de Justicia es por ello que estamos considerando un análisis Preventivo de la Infracción Penal y un análisis de la Atención de la Infracción Penal.

Análisis Preventivo de la Infracción Penal

Desde nuestro punto de vista la fase preventiva es lo principal que debemos tener en cuenta para mejorar el Sistema de Administración de Justicia y es así que esta fase preventiva la definiremos como los servicios asociados a la seguridad ciudadana, la cual a su vez tiene como principales servicios los brindados por la Policía Nacional de Perú.

En ese marco es importante recontar que en los últimos años, se han venido impulsado iniciativas y reformas parciales en prácticamente todos los ámbitos relativos a la prevención, sanción y control de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, todos estos esfuerzos no se han podido traducir en mejoras concretas en la seguridad ciudadana ya sea por las limitaciones en su aplicación o por falta de decisión política y de recursos para su ampliación al

ámbito metropolitano y nacional. A partir del 2003 se comienza a diseñar las bases de un proyecto con un enfoque distinto, tomando como referencia experiencias exitosas en la región. Es así, que el 10 de enero del 2003, se aprueba la Línea de Facilitación para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP) del Banco Interamericano de Desarrollo – BID para financiar la elaboración del “Programa para la Consolidación democrática de la Seguridad Ciudadana”.

El mencionado Programa tiene como objetivo contribuir a la disminución de los niveles de inseguridad, mediante el desarrollo de acciones tendientes a **prevenir** la criminalidad, la violencia y a controlar los factores asociados con los mismos, fomentando la coordinación con los municipios y la participación ciudadana en este proceso. El Programa está compuesto por seis componentes:

- Generación de Capacidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana-SINASEC
- Implementación del Observatorio del crimen y la violencia en el Perú.
- Mejoramiento del Sistema de Admisión y Formación en las Escuelas Policiales.
- Mejora de los servicios y la gestión en las comisarías.
- Mejoramiento de la seguridad vial.
- Ampliación de la oferta de prevención a poblaciones vulnerables y campañas educativo comunicacionales.

Para dicho Programa también será necesario el análisis del dimensionamiento de los servicios, para lo cual se tendrá en cuenta los servicios que son demandados por los usuarios, la estimación de los usuarios y la proyección de los mismos a lo largo del horizonte de evaluación.

Tal como se planteó se partirá de la estimación de la cantidad de usuarios (efectivos y potenciales) y luego el dimensionamiento de los servicios, para finalmente realizar la proyección de los mismos

Por ejemplo para los servicios de operativos policiales de “seguridad ciudadana” y el servicio de patrullaje, los usuarios son todos los pobladores de un área geográfica que en este caso es un distrito³, es decir, la cantidad de usuarios será igual a la población del distrito.

Para la proyección de la cantidad de usuarios a lo largo del horizonte de evaluación, se empleará la tasa de crecimiento de la población⁴.

³ La población de los distritos para el año 1, se han estimado considerando la población del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 y la tasa de crecimiento del mismo.

⁴ Fuente: INEI Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1993 y 2007.

Para el servicio de atención de denuncias y faltas existen dos tipos de usuarios que a continuación se estimarán:

Estimación de los usuarios efectivos

Para la estimación de los usuarios efectivos se considerará los siguientes datos:

- Población mayor de 16 años de edad, proyectada a la tasa de crecimiento de la población ⁵, la cual se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Población mayor de 16 años

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho	682,198	695,842	709,759	723,954	738,433	753,202	768,266	783,631	799,304	815,290
Comas	374,693	382,187	389,831	397,628	405,581	413,693	421,967	430,406	439,014	447,794
Cercado de Lima	245,177	250,081	255,083	260,185	265,389	270,697	276,111	281,633	287,266	293,011
Callao Cercado	324,721	331,215	337,839	344,596	351,488	358,518	365,688	373,002	380,462	388,071
Trujillo										
Trujillo	229,858	233,766	237,740	241,782	245,892	250,072	254,323	258,646	263,043	267,515
Cusco										
Cusco	79,897	80,616	81,342	82,074	82,813	83,558	84,310	85,069	85,835	86,608
Arequipa										
Arequipa	51,282	52,103	52,937	53,784	54,645	55,519	56,407	57,310	58,227	59,159
Ayacucho										
Ayacucho	68,787	69,819	70,866	71,929	73,008	74,103	75,215	76,343	77,488	78,650

⁵ Fuente: INEI Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1993 y 2007.

- Ratio 2008 (usuarios efectivos/población)

Este ratio se ha estimado considerando el total de usuarios efectivos estimados en el año 2008, sobre la población, es decir:

Se tiene que el ratio para el distrito de San Juan de Lurigancho, se ha obtenido de la siguiente manera:

- Población 2008= 668,821
- Usuarios efectivos 2008 (Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) = 20,113

De la división de usuarios efectivos/población= 0.030

Entonces bajo el mismo procedimiento se estimo el ratio para los demás distritos:

Tabla 2: Ratio 2008

	Usuarios Efectivos/ población
Lima	
San Juan de Lurigancho	0.029
Comas	0.033
Cercado de Lima	0.077
Callao Cercado	0.019
Trujillo	
Trujillo	0.031
Cusco	
Cusco	0.018
Arequipa	
Arequipa	0.046
Ayacucho	
Ayacucho	0.018

Entonces considerando que dicho ratio se mantiene constante, se tiene los siguientes resultados:

Tabla 3: Estimación de los Usuarios Efectivos

Población	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho	20,515	20,926	21,344	21,771	22,206	22,651	23,104	23,566	24,037	24,518
Comas	14,106	14,388	14,675	14,969	15,268	15,574	15,885	16,203	16,527	16,858
Cercado de Lima	19,039	19,420	19,809	20,205	20,609	21,021	21,442	21,870	22,308	22,754
Callao Cercado	8,244	8,408	8,577	8,748	8,923	9,102	9,284	9,469	9,659	9,852
La Libertad										
Trujillo	7,704	7,835	7,968	8,103	8,241	8,381	8,524	8,669	8,816	8,966
Cusco										
Cusco	1,597	1,612	1,626	1,641	1,656	1,670	1,685	1,701	1,716	1,731
Arequipa										
Arequipa	5,512	5,600	5,690	5,781	5,873	5,967	6,063	6,160	6,258	6,358
Ayacucho										
Ayacucho	2,071	2,102	2,133	2,165	2,198	2,231	2,264	2,298	2,333	2,367

Estimación de los usuarios potenciales

Para la estimación de los usuarios potenciales se considerará los siguientes datos:

- Población demandante efectiva
- La tasa de denunciadores y no denunciadores de delitos y faltas en las comisarías

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 4: Estimación de los usuarios potenciales

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho	120,968	123,391	125,856	128,374	130,939	133,563	136,234	138,958	141,735	144,572
Comas	83,177	84,840	86,532	88,265	90,029	91,833	93,667	95,542	97,452	99,404
Cercado de Lima	112,264	114,511	116,805	119,140	121,522	123,951	126,434	128,958	131,540	134,170
Callao Cercado	48,611	49,578	50,575	51,583	52,615	53,670	54,744	55,834	56,955	58,093
La Libertad										
Trujillo	56,496	57,457	58,432	59,422	60,434	61,461	62,509	63,573	64,651	65,751
Cusco										
Cusco	7,529	7,599	7,665	7,736	7,807	7,873	7,944	8,019	8,090	8,160
Arequipa										
Arequipa	24,283	24,670	25,067	25,468	25,873	26,287	26,710	27,137	27,569	28,010
Ayacucho										
Ayacucho	66,962	67,965	68,967	70,002	71,069	72,136	73,203	74,302	75,434	76,533

Entonces de las **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** y Tabla 4, se tiene que la cantidad de demandantes totales del servicio de atención de denuncias de delitos y faltas, es el que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5: Estimación de los usuarios totales

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho	141,483	144,317	147,200	150,145	153,145	156,214	159,338	162,524	165,772	169,090
Comas	97,283	99,228	101,207	103,234	105,297	107,407	109,552	111,745	113,979	116,262
Cercado de Lima	131,303	133,931	136,614	139,345	142,131	144,972	147,876	150,828	153,848	156,924
Callao Cercado	56,855	57,986	59,152	60,331	61,538	62,772	64,028	65,303	66,614	67,945
La Libertad										
Trujillo	64,200	65,292	66,400	67,525	68,675	69,842	71,033	72,242	73,467	74,717
Cusco										
Cusco	9,126	9,211	9,291	9,377	9,463	9,543	9,629	9,720	9,806	9,891
Arequipa										
Arequipa	29,795	30,270	30,757	31,249	31,746	32,254	32,773	33,297	33,827	34,368
Ayacucho										
Ayacucho	69,033	70,067	71,100	72,167	73,267	74,367	75,467	76,600	77,767	78,900

Para la estimación del dimensionamiento de los servicios se pasará a dividir a los usuarios estimados en la tabla anterior entre la tasa de usuarios/servicio, que se desarrollará a continuación para cada servicio.

Dimensionamiento de los servicios de patrullaje y operativos policiales

El dimensionamiento del servicio de patrullaje de vigilancia preventiva se obtuvo a partir de la magnitud de las distancias a recorrer en kilómetros de cada distrito y a la distancia promedio recorrida en kilómetros por las unidades motorizadas de patrullaje en un día, la cual se utilizó como proxy de la velocidad promedio de cada unidad de patrullaje.

Además de las unidades de patrullajes provenientes de las comisarías existen otras unidades de vigilancia motorizada que son provistas por las municipalidades de los respectivos distritos, por ejemplo serenazgo. Así que se consideró que las comisarías de Lima solo cubrirían el 75% del distrito que se encuentra dentro de su jurisdicción.

En el caso de los distritos del interior del país se considera una cobertura del 100% ya que las unidades de apoyo mediante vehículos motorizados por parte de la municipalidad es casi nula.

El siguiente cuadro muestra las distancias en kilómetros que deberán necesariamente ser cubiertas por las unidades de vigilancia motorizada de las comisarías.

Tabla 6: Kilómetros Cubiertos por las unidades de patrullaje de las comisarías, por distrito

Distrito	Area (km2)	Km totales	Km (a cubrir)
Lima			
San Juan de Lurigancho	131	2.648	1.986
Comas	49	989	742
Cercado de Lima	22	442	331
Callao Cercado	46	933	700
Trujillo			
Trujillo	39	800	800
Cusco			
Cusco	116	2.329	2.329
Arequipa			
Arequipa	3	59	59
Ayacucho			
Ayacucho	85	1.730	1.730

Para el cálculo de la velocidad promedio efectiva de una unidad de patrullaje se utilizó como proxy la distancia promedio recorrida en un día por las UV de patrullaje de las comisarías.

Tabla 7: Distancia recorrida por lo UV de patrullaje en el día (Km), por distrito

Distrito	Distancia (km) recorrida / día
Lima	
San Juan de Lurigancho	111
Comas	81
Cercado de Lima	93
Callao Cercado	138
Trujillo	
Trujillo	183
Cusco	
Cusco	88
Arequipa	
Arequipa	120
Ayacucho	
Ayacucho	165

El dimensionamiento de los servicios de patrullas de vigilancia se obtuvo a partir de los kilómetros a ser cubiertos por los vehículos motorizados de patrullaje y a partir de las distancias recorridas promedio por las UV de patrullaje. A continuación se presenta el dimensionamiento del servicio de patrullas para vigilancia preventiva.

Tabla 8: Dimensionamiento de los servicios de patrullas para vigilancia preventiva

Distrito	Unidades de Vigilancia
Lima	
San Juan de Lurigancho	54
Comas	27
Cercado de Lima	14
Callao Cercado	15
Trujillo	
Trujillo	13
Cusco	
Cusco	80
Arequipa	
Arequipa	1
Ayacucho	
Ayacucho	31

El dimensionamiento de las patrullas calculadas en el cuadro anterior presenta asimetrías significativas en relación a sus densidades poblacionales. Por lo tanto, para una medición adecuada de la demanda de UV de patrullaje se estimó un factor de corrección a partir de las densidades poblacionales de cada distrito.

Tabla 9: Factores de corrección

Distrito	Densidad Poblac.	Factor de Corrección
Lima		
San Juan de Lurigancho	7.619	1,00
Comas	10.176	1,34
Cercado de Lima	15.737	2,07
Callao Cercado	9.148	1,20
Trujillo		
Trujillo	7.036	0,92
Cusco		
Cusco	865	0,11
Arequipa		
Arequipa	33.394	4,38
Ayacucho		
Ayacucho	1.191	0,16

El siguiente cuadro muestra las UV de patrullaje que se requerirían para una vigilancia preventiva ajustadas por un factor de corrección.

Tabla 10: Dimensionamiento de servicios de patrullas para vigilancia preventiva ajustada

Distrito	Unidades de Vigilancia
Lima	
San Juan de Lurigancho	54
Comas	37
Cercado de Lima	30
Callao Cercado	18
Trujillo	
Trujillo	12
Cusco	
Cusco	9
Arequipa	
Arequipa	7
Ayacucho	
Ayacucho	5

El dimensionamiento de servicios de patrullas para operativos policiales se obtuvo a partir del ratio del promedio de servicios de patrullaje y el promedio de servicios de operativos a nivel distrital.

Tabla 11: Ratio de servicios de patrullaje y operativos

Distrito	Ratio Patrullas / Operativos
Lima	
San Juan de Lurigancho	3,88
Comas	1,15
Cercado de Lima	0,73
Callao Cercado	0,84
Trujillo	
Trujillo	1,56
Cusco	
Cusco	6,09
Arequipa	
Arequipa	5,02
Ayacucho	
Ayacucho	1,02

El siguiente cuadro muestra la demanda de unidades de vigilancia para operativos policiales a nivel distrital.

Tabla 12: Dimensionamiento de servicios de patrullas para operativos

Distrito	Unidades de Vigilancia
Lima	
San Juan de Lurigancho	14
Comas	32
Cercado de Lima	41
Callao Cercado	22
Trujillo	
Trujillo	8
Cusco	
Cusco	1
Arequipa	
Arequipa	1
Ayacucho	
Ayacucho	5

Dimensionamiento del servicio de atención de denuncias de delitos y faltas

El dimensionamiento del servicio estará conformada por los delitos y faltas que se estarían denunciando como un comportamiento normal del individuo; mientras que para los delitos y faltas potenciales se está considerando las faltas y delitos que no son denunciadas en las Comisarías pero que puede ser denunciada mediante mecanismos de incentivo de la confianza de la ciudadanía en la labor de la Policía Nacional del Perú.

Para este dimensionamiento se ha partido de la población demandante y considerando que una persona puede ser víctima de algún delito o falta más de una vez, entonces eso genera que una persona pueda realizar más de una

denuncia al año, considerando la unidad de medida el número de denuncias, se tiene:

Tabla 13: Estimación de la demanda efectiva y potencial a lo largo del horizonte de evaluación del proyecto

Distritos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho	175,439	178,953	182,528	186,180	189,900	193,705	197,579	201,530	205,557	209,672
Comas	140,088	142,888	145,738	148,657	151,628	154,666	157,755	160,913	164,130	167,417
Cercado de Lima	143,120	145,985	148,909	151,886	154,923	158,019	161,185	164,403	167,694	171,047
Callao Cercado	75,049	76,542	78,081	79,637	81,230	82,859	84,517	86,200	87,930	89,687
La Libertad										
Trujillo	85,386	86,838	88,312	89,808	91,338	92,890	94,474	96,082	97,711	99,374
Cusco										
Cusco	11,864	11,974	12,078	12,190	12,302	12,406	12,518	12,636	12,748	12,858
Arequipa										
Arequipa	39,627	40,259	40,907	41,561	42,222	42,898	43,588	44,285	44,990	45,709
Ayacucho										
Ayacucho	89,743	91,087	92,430	93,817	95,247	96,677	98,107	99,580	101,097	102,570

Análisis de la Atención de la Infracción Penal

Una vez sucedido la infracción penal, el proceso productivo del Sistema de Administración de Justicia se activa. Para este análisis se utilizarán los resultados obtenidos en el PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS BRINDADOS A LA POBLACIÓN PERUANA - PMSAJ.

Este Programa, en su elaboración, ha tenido en cuenta los aspectos relevantes siguientes: Mejora sustancial de los servicios brindados a la población, las autonomías de cada una de las instituciones que integran el Sistema de Administración de Justicia, el enfoque sistémico como herramienta de análisis,

la necesidad de optimizar el uso de los recursos y el ámbito nacional de sus beneficios.

Las intervenciones del Programa se han organizado en base a cuatro (4) componentes:

- Desarrollo del Sistema Electrónico de Información de la Administración de Justicia – SEIAJ.
- Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho (involucra tanto personal administrativo como el vinculado con el servicio jurisdiccional).
- Implementar los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia – CISAJ en las especialidades Penal, Civil, Familiar y Laboral (el CISAJ concentra los servicios brindados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia), y
- Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.

El Programa de Inversión, requiere una inversión de S/. 728 millones. El beneficio neto (luego de restarle los costos) para la sociedad asciende a S/. 720 millones, actualizados a la Tasa Social de Descuento (14%).

En este Programa el dimensionamiento está definida como las denuncias que ingresan al SAJ y sobre la base del supuesto planteado que por cada una de las denuncias están involucrados por lo menos 2 usuarios, con esto se obtiene el dimensionamiento total de servicios en el horizonte que viene a ser la mitad de los usuarios del macroservicio de administración de justicia penal. Este análisis se realizó a continuación en el dimensionamiento del PMSAJ, tal como se muestra en las tablas siguientes:

Tabla 14: Dimensionamiento total de servicios en el macroservicio de Administración de Justicia Penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Población Demandante que ingresa al SAJ en Materia Penal	526 886	534 262	541 742	549 327	557 017
Total de Denuncias que ingresa al SAJ	263 443	267 131	270 871	274 663	278 509

	2012	2013	2014	2015	2016
Población Demandante que ingresa al SAJ en Materia Penal	564 815	572 723	580 741	588 871	597 115
Total de Denuncias que ingresa al SAJ	282 408	286 361	290 370	294 436	298 558

Fuente: INEI - PMSAJ

Sobre la base del Dimensionamiento total de servicios proyectados en la Tabla 14 anterior, y considerando constantes la proporción de 0.8 y 0.2, las tasas que van al Ministerio Público y el Poder Judicial respectivamente, se estima el comportamiento de las denuncias que ingresan al Ministerio Público y las que

ingresan en forma directa al Poder Judicial, tal como se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 15: Dimensionamiento total de servicios de las Denuncias que ingresan al Ministerio Público y al Poder Judicial

	2007	2008	2009	2010	2011
Total de Denuncias que ingresa al SAJ	263 443	267 131	270 871	274 663	278 509
Denuncias Ingresadas al Ministerio Público	221 815	224 920	228 069	231 262	234 499
Denuncias Formalizadas de Casos de Ejercicio Privado de la acción penal que ingresan al Poder Judicial	41 628	42 211	42 802	43 401	44 009

	2012	2013	2014	2015	2016
Total de Denuncias que ingresa al SAJ	282 408	286 361	290 370	294 436	298 558
Denuncias Ingresadas al Ministerio Público	237 782	241 111	244 487	247 910	251 381
Denuncias Formalizadas de Casos de Ejercicio Privado de la acción penal que ingresan al Poder Judicial	44 625	45 250	45 883	46 526	47 177

Fuente: www.mpfm.gob.pe -Transparencia de Información - PMSAJ

Considerando lo anterior se comienza a analizar los servicios derivados del macroservicio penal, tal como se muestra a continuación:

✓ **Servicio de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho**

Sobre la base de las denuncias que ingresan al Ministerio Público y considerando constante la proporción estimada entre denuncias atendidas del Ministerio Público (denuncias formalizadas que ingresan al Poder Judicial y las

denuncias archivadas). En el cuadro siguiente se muestra dicho comportamiento.

Tabla 16: Dimensionamiento total de servicios de los Servicios de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho en materia penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Denuncias Ingresadas	221 815	224 920	228 069	231 262	234 499
Denuncias Atendidas	197 089	199 848	202 646	205 483	208 360
Denuncias Formalizadas	141 308	143 286	145 292	147 326	149 389
Denuncias Archivadas y Beneficiados por Principio de Oportunidad	55 781	56 562	57 353	58 156	58 971

	2012	2013	2014	2015	2016
Denuncias Ingresadas	237 782	241 111	244 487	247 910	251 381
Denuncias Atendidas	211 277	214 234	217 234	220 275	223 359
Denuncias Formalizadas	151 480	153 601	155 752	157 932	160 143
Denuncias Archivadas y Beneficiados por Principio de Oportunidad	59 796	60 633	61 482	62 343	63 216

Fuente: www.mpfn.gob.pe -Transparencia de Información - PMSAJ

✓ Servicio de Administración de Justicia

Para la estimación del comportamiento de los expedientes ingresados al Poder Judicial en materia penal, se está considerando como la suma algebraica de de (a) las denuncias formalizadas provenientes del Ministerio Público, los cuales se han proyectado en la Tabla anterior y (b) las denuncias formalizadas de

Ejercicio Privado de la acción penal⁶, los cuales han sido proyectadas en la Tabla 15,

Tabla 17: Dimensionamiento total de servicios de los Servicios de Administración de Justicia en materia penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Expedientes Ingresados Totales	148 812	150 896	153 008	155 150	157 322
Expedientes Ingresados Públicos	141 308	143 286	145 292	147 326	149 389
Expedientes Ingresados Privados	7 504	7 609	7 716	7 824	7 933

	2012	2013	2014	2015	2016
Expedientes Ingresados Totales	159 525	161 758	164 023	166 319	168 648
Expedientes Ingresados Públicos	151 480	153 601	155 752	157 932	160 143
Expedientes Ingresados Privados	8 045	8 157	8 271	8 387	8 505

Fuente: www.pj.gob.pe -Transparencia de Información - PMSAJ

✓ **Servicio de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL**

Para este análisis se están considerando los supuestos siguientes: (a) el crecimiento en promedio de los últimos 10 años del 5% de la Población de usuarios Privada de Libertad según las estadísticas del INPE, y (b) la proporción entre las PPL procesadas (70%) y sentenciadas (30%) constantes

⁶ Estas denuncias ingresan en forma directa al Poder Judicial en forma de expedientes.

en el horizonte de evaluación, se obtiene el comportamiento de los servicios de internamiento de las PPL, cuyos resultados se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 18: Dimensionamiento total de servicios de los servicios de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL

	2007	2008	2009	2010	2011
Sentenciados condenatorios y con prisión preventiva	1739	1826	1917	2013	2114
Sentencia condenatoria con pena privativa de libertad efectiva	515	541	568	597	626
(procesados)	1224	1285	1349	1417	1487
Población Privada de Libertad en Establecimientos Penitenciarios.	36 519	38 345	40 262	42 276	44 389

	2012	2013	2014	2015	2016
Sentenciados condenatorios y con prisión preventiva	2219	2330	2447	2569	2698
Sentencia condenatoria con pena privativa de libertad efectiva	658	691	725	761	799
(procesados)	1562	1640	1722	1808	1898
Población Privada de Libertad en Establecimientos Penitenciarios.	46 609	48 939	51 386	53 956	56 653

Fuente: Estadísticas INPE - PMSAJ

✓ **Servicio de Defensa de Oficio**

Sobre la base de las proyecciones de la denuncias ingresadas a la Policía Nacional del Perú, al Ministerio Público, al Poder Judicial y de la PPL que ingresa anualmente, se estima los servicios de la defensa de oficio

considerando el ratio de pobreza, que según el INEI es en promedio 54.3%, esto último debido a que el servicios de defensa de oficio en estricto debe ser para personas que no tienen la posibilidad económica de financiar los gastos de su defensa judicial. El comportamiento de los servicios de defensa pública en materia penal durante el horizonte se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 19: Dimensionamiento total de servicios de los Servicios de Defensa de Oficio en Materia Penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Defensa de Oficio en (Policia Nacional y Ministerio Público)	120 445	122 132	123 841	125 575	127 333
Defensa de Oficio (Poder Judicial)	76 730	77 804	78 894	79 998	81 118
Defensa de Oficio (INPE)	944	991	1 041	1 093	1 148
Total Servicios de Defensa de Oficio que requieren	198 120	200 928	203 776	206 667	209 599

	2012	2013	2014	2015	2016
Defensa de Oficio en (Policia Nacional y Ministerio Público)	129 116	130 924	132 756	134 615	136 500
Defensa de Oficio (Poder Judicial)	82 254	83 405	84 573	85 757	86 958
Defensa de Oficio (INPE)	1 205	1 265	1 329	1 395	1 465
Total Servicios de Defensa de Oficio que requieren	212 575	215 594	218 658	221 767	224 922

Fuente: www.minjus.gob.pe, www.inei.gob.pe y PMSAJ

2 ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DEL ACTUAL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

2.1 METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE LOS MACROSERVICIOS

Para éste análisis se utilizará también el enfoque de proyectos y es por eso que entenderá como la capacidad de entregar servicios de administración de justicia, que serán distintos por cada entidad perteneciente al SAJ, de acuerdo a las normas y estándares determinados por la autoridad que corresponda. De otra parte, la capacidad de entrega de servicios esta limitada, esto quiere decir, que, dependerá de la infraestructura existente, el equipamiento y los recursos humanos disponibles. Entonces, la capacidad de entrega de servicios se entiende como el recurso humano y físico disponible para otorgar atenciones de diversos tipos, es decir, entregar diferentes servicios de administración de justicia, de acuerdo a estándares de calidad, que los usuarios requieren.

En esta parte se deberá precisar cuál es la cantidad de macroservicios que es posible ofrecer por parte de las instituciones que conforman el Sistema de Administración de Justicia, para lo cual se tomara en cuenta los recursos

disponibles con los que cuentan. Además se realizará la optimización del servicio a partir de los recursos físicos y humanos disponibles, sin considerar inversiones adicionales que resuntarán necesarias.

Es importante que el análisis de la capacidad de prestación del servicio este enfocado en que las entidades conformantes del Sistema de Administración de Justicia, son entidades prestadoras de servicios cuyo receptor generalmente es el **ciudadano**, el cual debe ser considerado como el eje central de la acción organizacional.

Para este análisis, se deberá identificar y determinar la capacidad actual y analizar sus principales restricciones, para ello se dividirá el análisis en:

1. Características de la Capacidad
2. Cuantificación de la Capacidad
3. Proyección de la Capacidad Optimizada

2.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA CAPACIDAD DE PRESTADORA DEL SERVICIO

Primero se deberá tener en cuenta la relación entre los Macroservicios identificados y las entidades que participan, lo cual se puede apreciar en el acápite correspondiente los Servicios de Justicia por especialidades o Áreas Temáticas, donde se deberá identificar a las instituciones que contribuyen al

desarrollo de los macroservicios en el Sistema de Administración de Justicia, los cuales son:

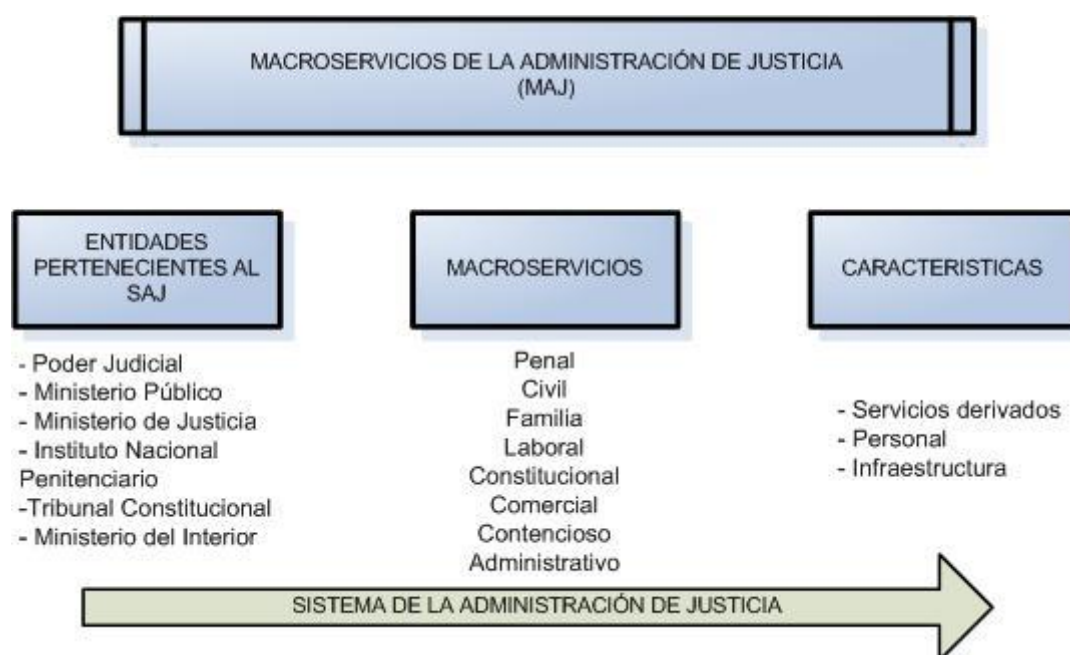
- Macroservicio Penal
- Macroservicio Civil
- Macroservicio Familiar
- Macroservicio Laboral
- Macroservicio Constitucional

Una vez identificado las entidades que contribuyen al desarrollo de los macroservicios, se deberá de detallar los servicios derivados, para luego proyectar el comportamiento de dichos servicios de administración de justicia.

La capacidad prestadora de los macroservicios se pueden caracterizar como se muestra en el siguiente esquema en base a:

- Servicios derivados
- Personal
- Infraestructura

Ilustración 5: Esquema para caracterizar la Capacidad Prestadora de los Macroservicios de la Administración de Justicia

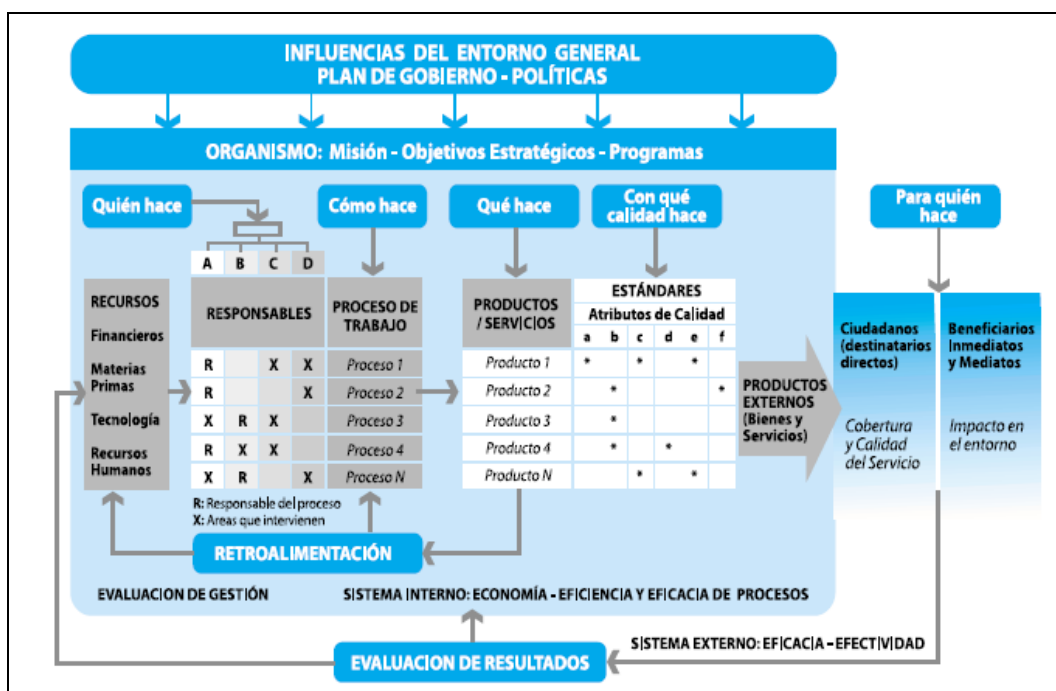


El análisis de los procesos que intervienen en la prestación de los servicios de administración de justicia son de suma importancia, considerando que lo que se tiene como objetivo brindar adecuados servicios del sistema de administración de justicia y para ello se deberá de identificar los principales procesos, determinar los servicios asociados a dichos procesos, como resultado de los procesos, las actividades que se realizan en cada proceso, los indicadores existentes a considerar para la medición del cumplimiento.

Para conocer los factores cuantitativos y cualitativos que influyen en la Capacidad Prestadora de los Macroservicios. De manera análoga al análisis de

la Demanda, se debe buscar conocer los principales factores condicionantes de dicha Capacidad, para ello se deberá tener en cuenta el siguiente esquema:

Ilustración 6: Esquema de las entidades como productoras de servicios



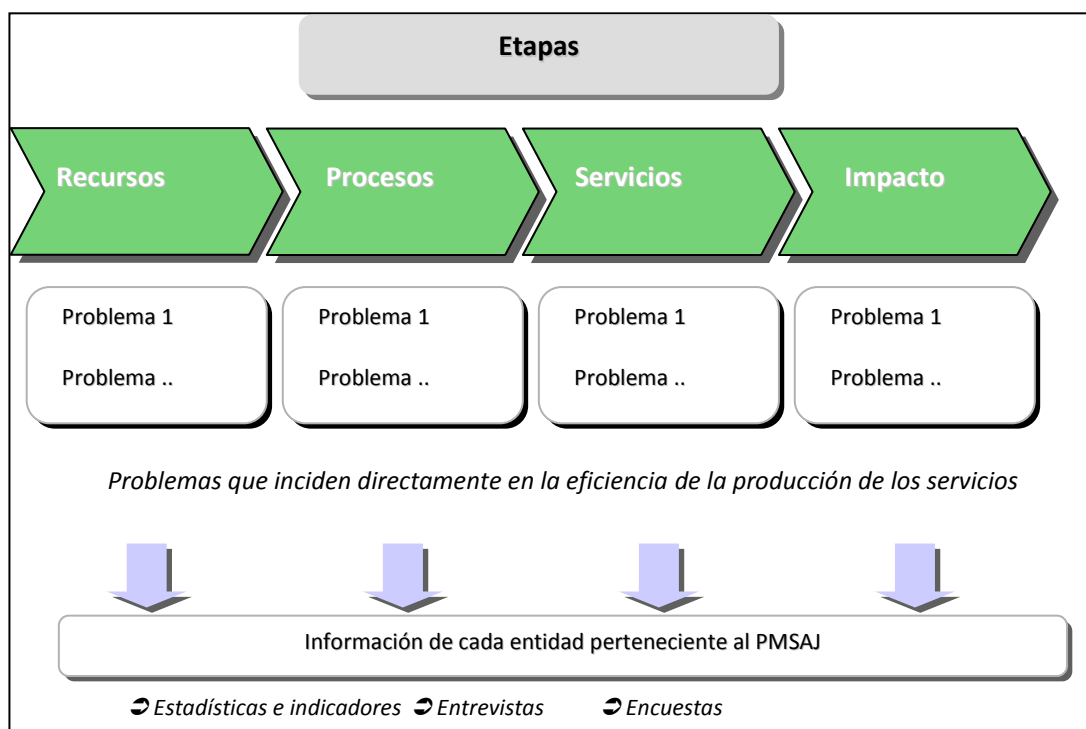
Fuente: Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública – Subsecretaría de la Gestión Pública (Argentina) y Proyecto de Modernización del Estado (BIRF)

El esquema muestra como la entidad es concebida como un sistema que interactúa con el medio a través de dos subsistemas, el Subsistema Interno y el Subsistema Externo, para el análisis de la oferta se deberán tener en cuenta principalmente el siguiente subsistema:

Subsistema interno, que esta focalizado en los recursos y procesos de las entidades, centrándose en la adecuada utilización de los recursos y una eficaz gestión de los procesos. Por lo tanto, se reconoce que la oferta de servicios esta en función de los factores de producción, con los que cuentan cada uno de las entidades participantes del Sistema de Administración de Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público. Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario, Tribunal Constitucional y Ministerio del Interior).

En el siguiente esquema se muestra la importancia de los recursos y el impacto que estos tienen sobre la adecuada prestación de los servicios, una vez identificados en el diagnostico las limitaciones que se tienen en cada uno de estas etapas, se podrá identificar cuáles son los problemas que inciden en la adecuada prestación de los servicios.

Ilustración 7: Etapas de entrega de servicio



Fuente: Oficina Nacional de Innovación de Gestión - Subsecretaría de la Gestión Pública (Argentina)

Del esquema antes planteado, las características de la Capacidad Prestadora en aspectos de recursos y procesos se derivarán del acápite correspondiente al Análisis de las Entidades Prestadoras del Servicio, incluyendo en esta parte las conclusiones sobre las limitantes de los recursos físicos y humanos, debiendo realizarse una comparación de los recursos físicos con los que se cuenta y los recursos humanos actuales.

Lo que se plantea es desarrollar el Análisis Sistémico del SAJ, partiendo entonces de la caracterización de la capacidad prestadora de los macroservicios, basados en los servicios derivados y los recursos con los que se cuenta para ofertar los servicios de administración de justicia. Para establecer el comportamiento de la Capacidad, se debe tener en cuenta la capacidad de las entidades, siendo estas organizativas, profesionales, económicas y tecnológicas, la calificación de las capacidades antes mencionadas se podrán obtener a través del Análisis Institucional, sin embargo también se hace necesario también contar con la apreciación de los trabajadores con respecto a recursos, procesos, infraestructura e indicadores de gestión.

2.1.2 CUANTIFICACIÓN Y PROYECCIÓN DE LA CAPACIDAD PRESTADORA

Para cuantificar la capacidad prestadora de servicios a brindar, se deberá tener en cuenta los siguientes pasos:

1. Analizar el comportamiento histórico, para lo cual se deberá conocer y cuantificar históricamente la cantidad de servicios ofrecidos y establecer las tendencias de crecimiento.
2. Un análisis de las principales características o elementos involucrados con la producción de los servicios.

3. Un análisis de las principales características, se deberá especificar las características que se deben cumplir para brindar servicios en adecuadas condiciones de calidad

Para la proyección de la Capacidad Prestadora, se considerara que la misma es constante a lo largo del horizonte de evaluación del proyecto.

Otra metodología que se puede emplear, es a través de los estándares de calidad, para lo cual se deberá plantear las características que se debe cumplir durante la entrega del servicio para considerarlo que ha sido atendido en adecuadas condiciones de calidad, es decir será necesario plantear indicadores de calidad en base a **Costo, Tiempo y Adecuados espacios de atención**, dichos indicadores pueden ser considerando estándares internacionales.

Una vez que se cuente con los indicadores estándares, la cantidad de servicios atendidos, deberán ser ajustados a dichos indicadores para estimar la capacidad prestadora de los servicios de justicia, es decir, se consideraran sólo aquellos servicios que han sido entregados y que cumple con los estándares antes mencionados de tiempo, costo y adecuados ambientes, es decir, se debe tener en cuenta que los servicios atendidos, deberían cumplir con de estándares de calidad e indicadores, para poder ser considerados como

Capacidad Prestadora, esto con el objetivo de que el servicio sea orientado hacia la ciudadanía.

Para estimar la Capacidad Prestadora bajo este criterio, se deberá contar con características de tiempo, costo y calidad de los procesos que se desarrollan para cada macroservicio de administración de justicia, así por ejemplo para el caso de un proceso penal, se puede contar con estándares de calidad (metas) en los procesos de investigación Preparatoria, Etapa Intermedia y Juzgamiento, correspondiente a los plazos a lo cual se le debería realizar un seguimiento permanente.

2.1.3 CAPACIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS EN EL MACROSERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Nuavamente considerando que el macroservicio penal es el mas importante del Sistema de Administración de Justicia, a continuación se toma como referencia el análisis detallado que se realizo en el PMSAJ para validar la metodología planteada anteriormente.

Es así que la capacidad prestadora de servicios en el macroservicio de la administración de justicia penal está definida por los servicios que salen del

Sistema de Administración de Justicia (Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), las cuales se detallan a continuación:

- ✓ Las denuncias archivadas (definitivas) que salen del Ministerio Público, las cuales representan un porcentaje del total de denuncias ingresadas directamente y las provenientes de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Las sentencias absolutorias que salen del Poder Judicial, los cuales representan un porcentaje del total de expedientes resueltos por éste.
- ✓ La población de usuarios que recupera la libertad, que salen del Instituto Nacional Penitenciario, que es un porcentaje de los procesados con prisión preventiva y los sentenciados con pena privativa de libertad efectiva.

Ilustración 8: Macroservicio de Administración de Justicia Penal (*)



(*) Basado en el numeral 2.1 sobre Macroservicio de Administración de

Justicia Penal correspondiente al Capítulo I de Análisis de el requerimiento total de servicios.

Fuente: Metodología propia planteado en varios estudios.

Dentro del macroservicio de la administración de justicia penal, se encuentran servicios derivados como:

- ✓ Servicio de Defensa de Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho, el cual es brindado por el Ministerio Público.
- ✓ Servicio de Administración de Justicia, el cual es brindado por el Poder Judicial.

- ✓ Servicio de Internamiento de las Personas Privadas de la Libertad, el cual es brindado por el Instituto Nacional Penitenciario.
- ✓ Servicio de Defensoría de Oficio, el cual es brindado por el Ministerio de Justicia; a continuación se detalla las características de los servicios derivados.

2.2 ANÁLISIS DE LA BRECHA NO CUBIERTA DE SERVICIOS POR PARTE DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

De igual forma, teniendo en cuenta la metodología anteriormente propuesta se ha hecho la aplicación de la información con la que se contaba en el PMSAJ para probar su pertinencia y es lo que se presenta a continuación.

Para esta parte se están considerando los siguientes supuestos.

- Para la cuantificación de la capacidad de prestación de servicios se ha considerado que la cantidad capacidad de atención de serviciosda son los servicios atendidos en cada uno de los macroservicios y por cada una de las instituciones.

- En cada uno de los macroservicios se está suponiendo que los servicios prestados, se brindan en adecuadas condiciones de calidad, supuesto que se analizara más adelante.

Luego se estima la brecha existente entre el requerimiento total de servicios y la capacidad de atención de servicios para los macroservicios presentados. Sobre la base de los resultados obtenidos, y considerando uno de los recursos limitantes como es el del personal, se ha realizado los requerimientos o el dimensionamiento necesario en el Sistema de Administración de Justicia y que permitirá evaluar la pertinencia de las políticas públicas.

2.2.1 MACROSERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Siguiendo el enfoque sistémico que se desarrolla en el presente estudio, el requerimiento total de servicios en el macroservicio de la administración de justicia penal para infracciones penales sucedidas se encuentra definida como aquellas denuncias que ingresan al Sistema de Administración de Justicia; derivadas de la Policía Nacional del Perú, las que ingresan directamente al Ministerio Público (denuncias de oficio y de parte) y aquellas denuncias que ingresan directamente al Poder Judicial.

BRECHA DE SERVICIOS DERIVADOS

Los servicios derivados por este macroservicio son brindados por distintas instituciones que conforman el SAJ, en cumplimiento de sus funciones.

En correspondencia al “Esquema de los procesos en Macroservicios de Administración de Justicia Penal”, tenemos:

✓ **Servicio de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos**
Tutelados por el Derecho

De este análisis se puede observar que la carga pendiente es creciente conforme a la tasa de crecimiento de la población de usuarios, es decir que se mantiene la misma relación de denuncias atendidas del total de denuncias ingresadas, por lo que la brecha del macroservicio estará representada por las denuncias pendientes de atender, este análisis se realizó en el PMSAJ tal como se muestra a continuación (Ver Tabla 20).

Tabla 20: Proyección de Pendientes de los Servicios de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos
Tutelados por el Derecho en materia penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Denuncias Ingresadas	221 815	224 920	228 069	231 262	234 499
Denuncias Atendidas	197 089	199 848	202 646	205 483	208 360
Denuncias Formalizadas	141 308	143 286	145 292	147 326	149 389
Denuncias Archivadas y Beneficiados por Principio de Oportunidad	55 781	56 562	57 353	58 156	58 971
Pendientes	24 726	25 072	25 423	25 779	26 140

	2012	2013	2014	2015	2016
Denuncias Ingresadas	237 782	241 111	244 487	247 910	251 381
Denuncias Atendidas	211 277	214 234	217 234	220 275	223 359
Denuncias Formalizadas	151 480	153 601	155 752	157 932	160 143
Denuncias Archivadas y Beneficiados por Principio de Oportunidad	59 796	60 633	61 482	62 343	63 216
Pendientes	26 506	26 877	27 253	27 635	28 022

Fuente: PMSAJ

✓ Servicio de Administración de Justicia

En el caso la brecha está representada por los expedientes pendientes del Poder Judicial en materia penal, que viene a ser la diferencia entre los expedientes ingresados y los expedientes resueltos (expedientes absolutorios, sentencias condenatorias con pena privativa de libertad efectiva o sin pena privativa de libertad efectiva), tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 21: Proyección de Pendientes de los Servicios de Administración de Justicia en materia penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Expedientes Ingresados Totales	148 812	150 896	153 008	155 150	157 322
Expedientes Ingresados Públicos	141 308	143 286	145 292	147 326	149 389
Expedientes Ingresados Privados	7 504	7 609	7 716	7 824	7 933
Expedientes Resueltos	101 167	102 583	104 019	105 476	106 952
Absolutorios	66 940	67 877	68 827	69 791	70 768
Sentencia condenatoria sin pena privativa de libertad efectiva	33 712	34 165	34 624	35 088	35 558
Sentencia condenatoria con pena privativa de libertad efectiva	515	541	568	597	626
Pendientes	47 645	48 312	48 989	49 675	50 370

	2012	2013	2014	2015	2016
Expedientes Ingresados Totales	159 525	161 758	164 023	166 319	168 648
Expedientes Ingresados Públicos	151 480	153 601	155 752	157 932	160 143
Expedientes Ingresados Privados	8 045	8 157	8 271	8 387	8 505
Expedientes Resueltos	108 450	109 968	111 508	113 069	114 652
Absolutorios	71 759	72 764	73 782	74 815	75 863
Sentencia condenatoria sin pena privativa de libertad efectiva	36 033	36 514	37 000	37 492	37 990
Sentencia condenatoria con pena privativa de libertad efectiva	658	691	725	761	799
Pendientes	51 075	51 790	52 515	53 251	53 996

Fuente: PMSAJ

✓ **Servicio de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL**

Con relación a este servicio derivado la brecha esta representado por la diferencia entre la PPL proyectada y la capacidad total de albergue a nivel nacional, tal como se muestra a continuación.

Tabla 22: Proyección de Servicios de Albergue para PPL que se requieren.

	2007	2008	2009	2010	2011
Población Privada de Libertad en Establecimientos Penitenciarios	36 519	38 345	40 262	42 276	44 389
Total de Capacidad de Albergue de los Establecimientos Penitenciarios	21 056	21 056	21 056	21 056	21 056
Brecha	15 463	17 289	19 206	21 220	23 333

	2012	2013	2014	2015	2016
Población Privada de Libertad en Establecimientos Penitenciarios	46 609	48 939	51 386	53 956	56 653
Total de Capacidad de Albergue de los Establecimientos Penitenciarios	21 056	21 056	21 056	21 056	21 056
Brecha	25 553	27 883	30 330	32 900	35 597

Fuente: PMSAJ

✓ **Servicio de Defensa de Oficio**

La brecha de este servicio esta dterminada como la diferencia de los servicios requeridos de acuerdo a la capacidad de financiamiento que tienen las perfsnas de un proceso judicial y lo que realmente se atiende por parte del Ministerio de Justicia, tal como se muestra a continuación.

Tabla 23: Proyección de Brecha en los Servicios de Defensa de Oficio en Materia Penal

	2007	2008	2009	2010	2011
Defensa de Oficio en (Policia Nacional y Ministerio Público)	120 445	122 132	123 841	125 575	127 333
Defensa de Oficio (Poder Judicial)	76 730	77 804	78 894	79 998	81 118
Defensa de Oficio (INPE)	944	991	1 041	1 093	1 148
Total Servicios de Defensa de Oficio que requieren	198 120	200 928	203 776	206 667	209 599
Servicio de Defensa Brindados	144 112	146 154	148 226	150 329	152 462
Brecha	54 008	54 773	55 550	56 338	57 137

	2012	2013	2014	2015	2016
Defensa de Oficio en (Policia Nacional y Ministerio Público)	129 116	130 924	132 756	134 615	136 500
Defensa de Oficio (Poder Judicial)	82 254	83 405	84 573	85 757	86 958
Defensa de Oficio (INPE)	1 205	1 265	1 329	1 395	1 465
Total Servicios de Defensa de Oficio que requieren	212 575	215 594	218 658	221 767	224 922
Servicio de Defensa Brindados	154 626	156 823	159 051	161 313	163 608
Brecha	57 949	58 772	59 607	60 454	61 315

Fuente: PMSAJ

2.3 APLICACIÓN DEL ENFOQUE SISTEMICO AL ANALISIS DE BRECHA REALIZADO

Tomando en cuenta el análisis anterior, existe un gran requerimiento total de servicios no atendida, debido a que las instituciones que conforman el SAJ

presentan limitaciones en la prestación de los servicios y que muchas de las propuestas desde el punto de vista jurídico ha consistido en proponer que estas limitaciones del SAJ sean atendidas con mayor presupuesto para mejorar el servicio del SAJ

Pero la gran pregunta es ¿Cuánto presupuesto se requiere para implementar las políticas públicas que mejoren el SAJ?

La respuesta a esta pregunta es lo que el equipo de maestristas viene proponiendo a las instituciones públicas peruanas en las diversas consultorias que vienen desarrollando y ahora lo plasman desde el punto de vista académico.

El aporte consiste en que por ejemplo en el SAJ debe ser entendido como un sistema, y por ende aplicar el ENFOQUE SISTEMICO al dimensionamiento de los recursos necesarios para mejorar los servicios del SAJ.

En el Gráfico 1, se muestran los efectos de la Política Pública de Enfoque Sistémico para el caso del macroservicio de administración de justicia penal, siendo sus efectos los siguientes:

(A): Una mayor resocialización de las PPL en el Sistema Penitenciario disminuye la carga de la PNP y MP al disminuir la tasa de reincidencia

(B): La mayor productividad del PJ hace que los tiempos en los procesos disminuyan y por lo tanto disminuye la carga del INPE principalmente en el caso de las PPL procesados.

(C): La mayor productividad del MP, hace que las denuncias se formalicen o archiven con mayor rapidez, generando en el primer caso una mayor carga al PJ.

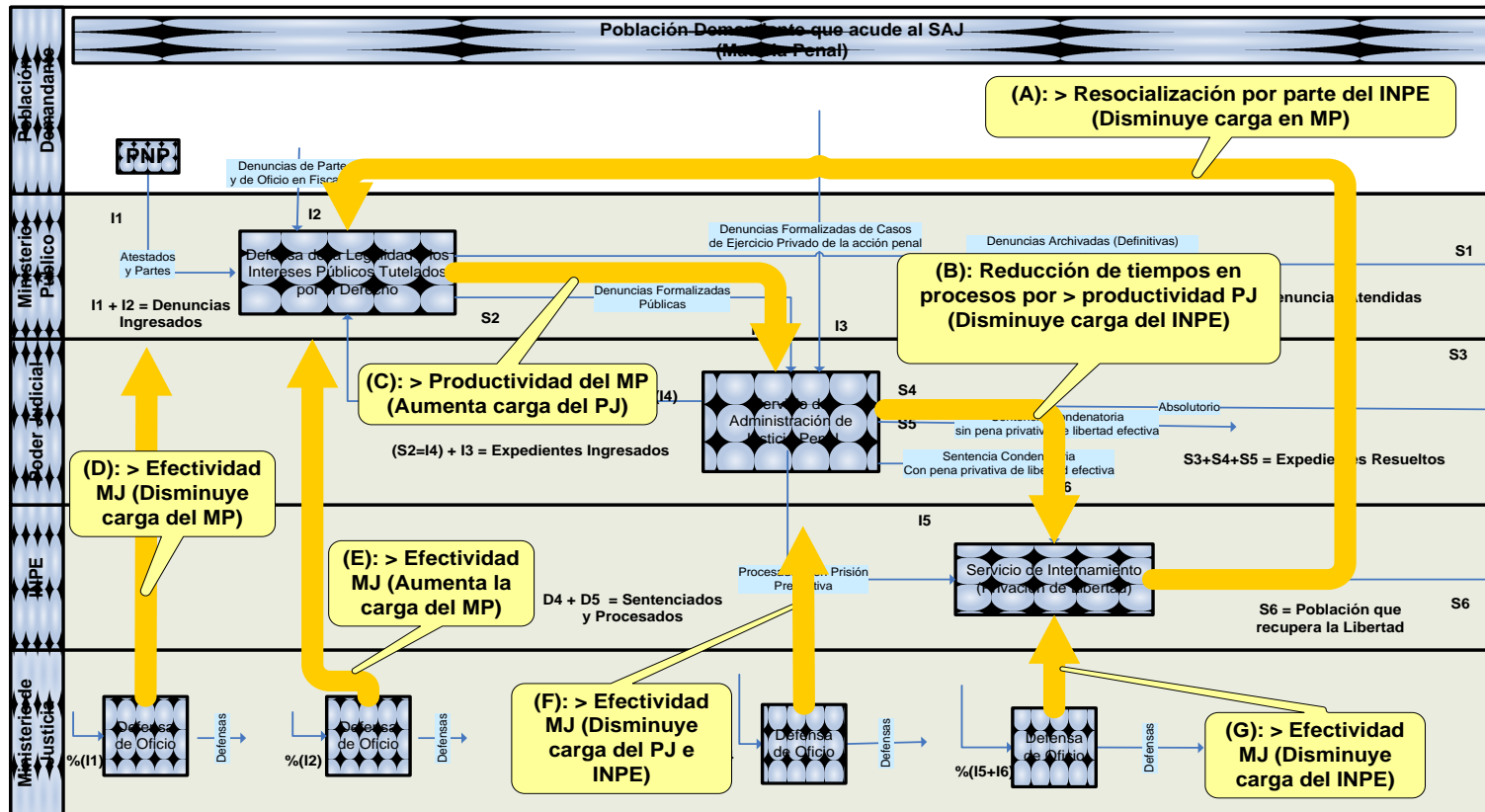
(D): Una mayor efectividad del MINJUS (a través de la defensa de Oficio) en las Comisarías permitirá disminuir la carga del MP.

(E): En contraste, una mayor efectividad del MINJUS (a través de la defensa de Oficio) en fiscalías, aumenta la carga en el MP.

(F) y (G): Un mayor efectividad del MINJUS (a través de la defensa de Oficio) en Juzgados y Establecimientos Penitenciarios, disminuye la carga del PJ e INPE, respectivamente.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Gráfico 1: Efectos de la Política desde un Enfoque Sistémico (PMSAJ)



Así que aplicando al modelo matemático que se tiene que las denuncias ingresadas al SAJ, proyectadas en el análisis de el requerimiento total de servicios, con el efecto de la resocialización⁷ se estima que el requerimiento total de servicios disminuye en 1.8%⁸ a partir del año 2009 y esta tasa se va retroalimentando con mejoras en 5% anual, durante el horizonte de evaluación, concluyendo al 2016, en una reducción de 2.5%, esto es un beneficio sustancial de descarga procesal al SAJ que va permitir mejorar los servicios brindados a la población peruana.

3 ANÁLISIS DE LA PRECEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

⁷ La resocialización se considera a partir del año 2009 debido al impacto de las mejoras en los servicios al interior del SAJ.

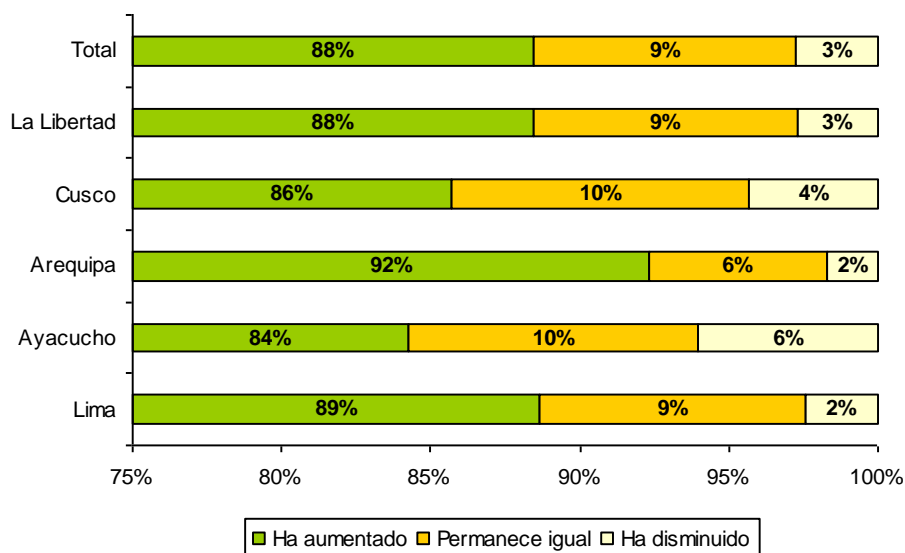
⁸ Se estima 1.8% debido a que sería la cantidad de personas con pena privativa de libertad adecuadamente resocializadas, que se incorporan a la sociedad y no forman parte de los reincidentes. Además, otro de los factores que explicarían este efecto, es la adecuada resocialización de los adolescentes infractores al generar menor carga al sistema.

En esta parte con el objeto de explicitar la percepción de los usuarios del SAJ sobre el servicio prestado, se presentan encuestas realizadas cuyos resultados orientan sustancialmente las políticas púse. Dichas encuestas se presentan resumidamente a continuación:

“Encuesta de Victimización 2005”, realizada en distritos de las ciudades de Lima Metropolitana, Trujillo, Arequipa, Iquitos, Cusco y Ayacucho (Huamanga).

En las ciudades en donde se aplicó la encuesta, la *percepción del incremento del delito* aumentó, tal como se muestra en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, se tiene que más del 80% de los encuestados señalaron que el delito se ha incrementado y menos del 6% señaló que el delito ha disminuido.

Ilustración 9: Percepción del incremento del delito

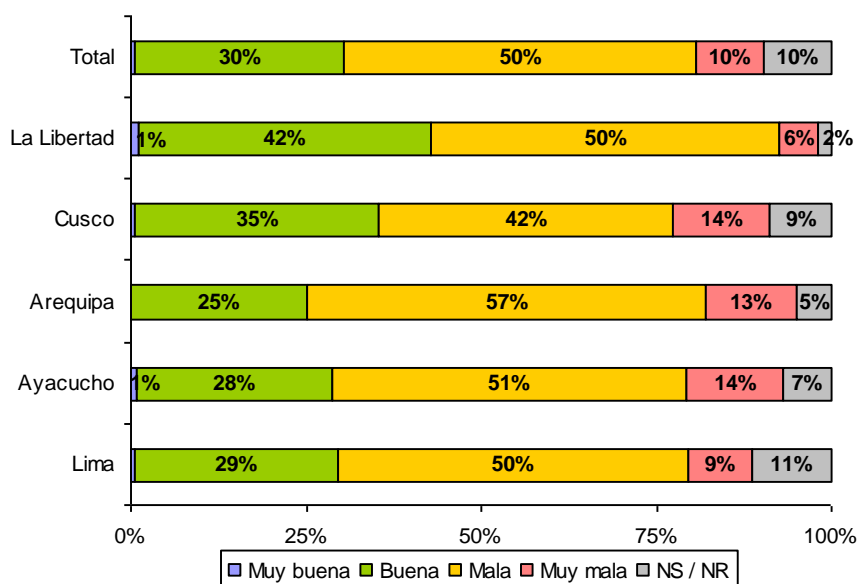


Fuente: Encuesta de Victimización - 2005

Otro aspecto importante a considerar son las respuestas de las personas que respondieron haber sido víctimas directas o indirectas de algún delito, un 43.6% denunció el delito en la Policía nacional, de los cuales el 78% quedaron insatisfechos con el servicio, cifra preocupante considerando que es la Policía Nacional la encargada de la investigación de denuncias por delitos y faltas, por lo tanto es la única que tiene la potestad para resolver dichos casos.

Respecto a la percepción sobre el adecuado accionar de las instituciones que combaten el delito, la Policía Nacional y las Comisarías tienen una baja percepción ciudadana respecto de sus resultados a nivel de departamental

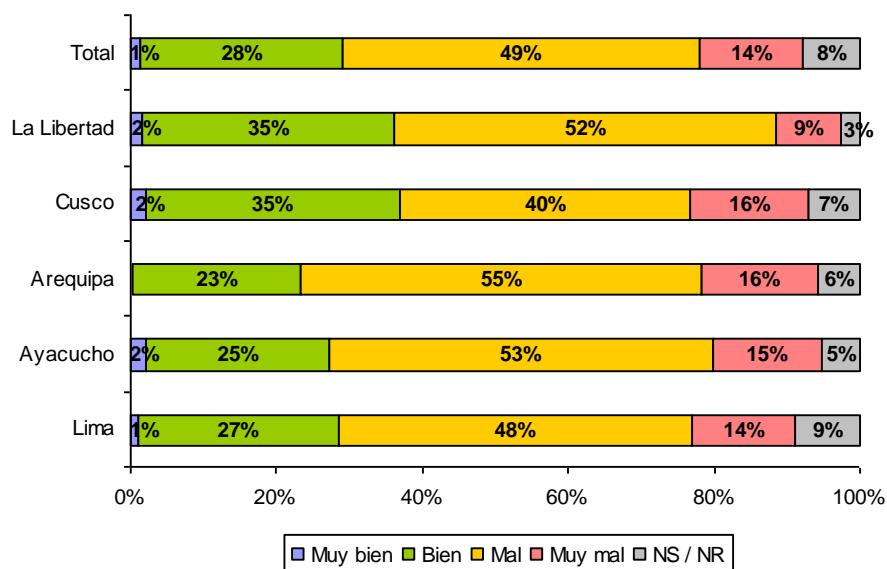
Ilustración 10: En general, ¿cómo evaluaría la gestión de la Policía Nacional como institución?



Fuente: Encuesta de Victimización - 2005

Asimismo, cuando se les consulto sobre su opinión en el actuar de la policía en su zona cuando se trata de controlar el delito, se tiene que más del 40%, señalan que es malo, tal como se muestra en el siguiente gráfico, esta pregunta hace hincapié en la labora preventiva de la policía, con respecto a la percepción que tiene el ciudadano con respecto a la seguridad ciudadana en su zona, distrito o localidad.

Ilustración 11: En general, ¿cómo cree que actúa la Policía en su zona cuando se trata de controlar el delito?



Fuente: Encuesta de Victimización - 2005

Asimismo, al tratar de obtener una evaluación del desempeño de la policía, se obtuvo con respecto a características de atención, capacidad técnica e infraestructura, que se ha calificado negativamente, por ejemplo el 40% de los encuestados señalaron que la capacidad técnica de los efectivos policiales y la atención en las comisarías es mala, mientras que en aspectos de infraestructura, el 43% señaló que es buena, así tenemos que en desempeño general, el 41% de los encuestados señalaron que el mismo es malo.

Sobre la consulta que se hizo a los usuarios respecto a si confía o no en la Policía Nacional y en la Comisaría de su zona, el 71 % opinó que no confía en la Policía Nacional, y 58 % no confía en la comisaría de su zona, lo cual nos

permite afirmar que los niveles de confianza mejoran cuanto más cercana está la Policía de su comunidad.

Con respecto a las razones de desconfianza en la Policía Nacional, la opinión de los usuarios se reflejó en dos variables: la corrupción y la falta de competencias.

Complementariamente la V Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana⁹ – Provincia de Lima y Región Callao, realizada por la Universidad de Lima, sobre una base de 500 ciudadanos, se obtuvo resultados de la evaluación de la Policía Nacional, los cuales han sido comparados con los resultados de encuestas realizadas en años anteriores, a continuación se tiene la población entrevistada ha calificado como regular 58.7% la labor que cumple la policía para frenar la delincuencia, asimismo se observa que en los últimos cinco años la calificación ha sido similar, disminuyendo el porcentaje que lo calificaba como “Mala/Muy mala”, para calificarlo como “regular”.

⁹ Realizada el sábado 8 y domingo 9 de noviembre de 2008, en 31 distritos.

Tabla 24: ¿Cómo califica la labor que cumple la policía para frenar la delincuencia?

	2004 Dic	2005 Nov	2006 Dic	2007 Nov	2008 Nov
Muy buena/ buena	7.6%	10.6%	11.2%	9.1%	10.7%
Regular	46.6%	48.6%	51.3%	55.9%	58.7%
Mala/Muy mala	44.1%	40.5%	37.0%	34.4%	29.9%
No sabe	1.6%	0.3%	0.6%	0.6%	0.3%
No contesta	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%

Fuente: Encuesta Anual de Seguridad Ciudadana

Asimismo al consultar sobre el trato recibido por parte de los policías, ha aquellos ciudadanos que en los últimos 12 meses acudieron a una comisaría, se tiene que el 62% señaló que el trato era regular, calificación que también ha tenido los mayores porcentajes en los años anteriores. Sin embargo es importante resaltar que más del 20% ha calificado como “malo”.

Tabla 25: En general ¿Cómo calificaría el trato que dan los policías a los ciudadanos?

	2005 Nov	2006 Dic	2007 Nov	2008 Nov
Muy buena	0.9%	0.6%	0.0%	0.4%
Buena	12.8%	10.9%	11.3%	9.8%
Regular	51.6%	58.9%	60.5%	62.2%
Malo	27.6%	24.1%	23.5%	24.0%
Muy malo	5.7%	4.3%	3.7%	3.4%
No sabe	1.5%	1.3%	0.9%	0.2%
No contesta	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%

Fuente: Encuesta Anual de Seguridad Ciudadana

La Encuesta por Muestreo Cuantitativo orientado a identificar los factores que definen la satisfacción de los agentes del servicio de justicia, en especial de la Justicia de Paz en 22 Cortes del Perú elaborado por el JUSPER.

Esta encuesta fue aplicada entre el 9 y 23 de enero de 2008, en la cual el estudio consideró como poblaciones objetivo:

- Usuarios, en este se considera como usuarios expertos a los abogados, y como usuarios no expertos a los litigantes; también consideró a
- Proveedores del servicio

Con relación a los resultados obtenidos respecto a los factores que se deben de considerar para mejorar el servicio de atención por parte del Poder Judicial, se obtuvo que tanto el grupo de los usuarios expertos así como el grupo de usuarios no expertos consideró entre estos factores la adecuación de la infraestructura de las dependencias del poder judicial; solo el grupo de expertos consideró que también se debería de mejorar la atención de la mesa de partes.

Con relación a la forma como se presentan los expedientes se tiene que los usuarios expertos expresaron su interés por que estos también fueran presentados de forma digital por vía Internet.

Por el lado de los resultados obtenidos respecto de los proveedores, con relación al tema de capacitación, se obtuvo que un grupo se muestra satisfecho mientras que existe otro grupo que muestra insatisfacción con relación a las oportunidades de capacitación que le ofrece la institución de la cual es parte.

Con relación al tema de infraestructura se obtuvo que, los jueces de paz, calificaron que la infraestructura de sus locales va de regular a mala. Finalmente con relación al tema de tecnología disponible se tiene que estos muestran una marcada insatisfacción.

EI PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE SERVICIOS DE JUSTICIA encargó a IMASEN S.A.C. la elaboración de la línea base para el Proyecto de Mejoramiento de servicios de justicia, la cual fue elaborada en Enero de 2007.

Esta tenía entre sus objetivos específicos establecer las variables que son valoradas por los usuarios en el uso de cada uno de los servicios, así como también explorar la percepción de los trabajadores al interior de las instituciones estudiadas respecto de los servicios brindados por sus instituciones.

Los universos de estudio definidos fueron:

Los agentes directamente involucrados

Proveedores

Usuarios, el cual está compuesto por abogados y litigantes comunes

Ámbito geográfico

Para estudios cualitativos: Lima incluyendo Callao

Para estudios cuantitativos: Lima, Huaura, Ayacucho y la Libertad.

Metodología:

Para estudios cualitativos: Focus Group o dinámicas de grupo y entrevistas en profundidad

Para estudios cuantitativos: encuestas personales a partir de cuestionarios estructurados tanto para proveedores así como para usuarios; para ambos la muestra será probabilística.

Para el caso de los proveedores se tiene que la selección de personas a ser entrevistadas se realizará en forma aleatoria para lo cual se parte de una base de datos d el contratante. Para esto se requerirá de saltos aleatorios. Para encontrar el patrón de salto se divide el número de proveedores de una especialidad entre el número de proveedores que se requiere entrevistar.

Mientras que para el caso de los usuarios se tiene que la selección de personas a ser entrevistadas se realizará a partir de la afluencia en las sedes del Poder Judicial evaluadas. Al igual que para el grupo anterior se requerirá de

saltos, por lo que el patrón de estos se obtuvo dividiendo el número de usuarios de una especialidad que acceden por hora o día entre el número de usuarios que se requiere entrevistar.

Entre sus objetivos específicos, de la encuesta dirigida a los usuarios expertos, abogados, se tenía la identificación de los factores que afectan el desempeño del Poder Judicial y su imagen, sobre este punto en particular se reconoce la importancia de lo tangible para la prestación del servicio, en este caso en particular nos estamos refiriendo a la infraestructura. En el desarrollo de esta parte de la encuesta, también se presenta un interés por el tema tecnológico, lo cual se considera como una de las causas para generar demoras en el proceso, se muestra interés por conocer en tiempo real el estado de un expediente lo cual crea la necesidad de digitalizar los expedientes, lo cual ya se viene implementando en algunas de las sedes del Poder Judicial.

Luego de analizar a los proveedores del servicio de justicia, se obtuvo que los prestadores de este servicio se encuentran descontentos con las condiciones de la infraestructura bajo las cuales se vienen entregando el servicio de justicia; con relación a este punto no solo existe disconformidad por el tipo de edificación sino también por la antigüedad de las mismas así como por la falta de comodidad generada por la relación espacio-personal. Aquí también se considera el factor tecnológico como una forma de mejorar la productividad, se

plantea la necesidad de desarrollar sistemas e integrar información. Por el lado de la capacitación se reconoce la necesidad de desarrollar habilidades específicas para cada uno de los actores del Poder Judicial.

4 METAS Y REQUERIMIENTOS PARA ATENDER LA BRECHA DE LOS SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Sobre la base de la brecha y luego de haber aplicado el enfoque sistémico es necesario realiza el dimensionamiento de los recursos necesarios para la mejora de los servicios de justicia, para lo cual se tendrá en cuenta los criterios siguientes: (1) cuan crítico es el problema que se presenta en los Servicios de Administración de Justicia, y (2) se encuentra las limitaciones de recursos, que ante el gran requerimiento total de servicios insatisfecha de los Servicios de Administración de Justicias se plantean la mejora gradual durante el horizonte de evaluación.

4.1 REQUERIMIENTO DE PERSONAL INCREMENTAL PARA ATENDER LA BRECHA.

Como en cualquier servicio el tema del personal es lo principal, resulta necesario determinar la cantidad adicional de personal para lo cual se tendrá en cuenta el personal actual en cada una de las instituciones y la productividad de los mismos

Por ejemplo la productividad promedio alcanzada por magistrados del Poder Judicial, entre el 2003 y 2004, es de 457 expedientes resueltos al año por magistrado.

Si se considera, que la duración de los procesos se reducen como mínimo en 2 meses, como efecto de la aplicación de las intervenciones a través por ejemplo de la mejora de las competencias de los operadores, se observa que la productividad se mejoraría en aproximadamente 4% (resultando 473 expedientes resueltos al año).

Cabe destacar que debido a que sólo se cuenta con información histórica de un solo año (2004) sobre los expedientes resueltos por materia, se está considerando que la productividad de los magistrados por macroservicio es la misma; sujeto a que a un mayor nivel de estudio se analizará la productividad de los magistrados por materia.

Para el caso del Ministerio de Justicia por ejemplo, la productividad promedio alcanzado para los defensores de oficio, durante el año 2004, es de 438 defensas de oficio brindados; el cual se estima dividiendo el número total de atenciones realizadas en el año, entre el total de defensores de oficio.

De otro lado, en los centros de conciliación pública, la productividad promedio del año 2004 se estima de aplicar un promedio ponderado de las atenciones brindadas en Lima Metropolitana y el resto de provincias a nivel nacional.

Sobre la base de la información del año 2004, se estima que la productividad promedio de los fiscales, es de 353 denuncias atendidas al año, el cual como efecto de las intervenciones (por ejemplo la mejora de las competencias de los operadores del derecho), se está considerando la mejora del 5% en la productividad de los fiscales, el cual sería de 371 denuncias atendidas por año.

Al igual que en el Poder Judicial se está considerando que la productividad de los magistrados (fiscales provinciales¹⁰) por macroservicio es la misma; sujeto a que a un mayor nivel de estudio se analizará la productividad específica de los mismos por materia.

A continuación se toma los cálculos realizado en el PMSAJ donde se procede a estimar los requerimientos de personal para el macroservicio penal, utilizando

¹⁰ Debido a que la brecha se ha estimado sobre la base de las denuncias atendidas en las Fiscalías Provinciales, la productividad promedio también está referida a estos fiscales.

las productividades señaladas, considerando como metas un porcentaje de la carga pendiente estimadas.

En el caso del macroservicio penal el incremento de personal esta en función a la brecha estimada por servicios que brindan cada una de las instituciones que intervienen en este macroservicio.

En el caso del **Poder Judicial**, la meta planteada es del 37% de intervención sobre los expedientes pendientes a partir del 2008, con un incremento de 5% anual. De esta forma, se obtiene el total de expedientes a atender, que dividiendo entre la productividad considerada (473 expedientes atendidos por año) se obtiene el número de jueces especializados que se requieren en materia penal.

Cabe destacar, que el personal necesario la determina el resultado del último año del horizonte de evaluación.

Tabla 26: Número de Jueces especializados que se requieren en materia Penal

	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL EXPEDINTES PENDIENTE PENAL	48 312	45 576	46 040	46 499	46 953
META PENAL	37%	39%	41%	43%	45%
TOTAL ATENDIDOS PENAL CON META	17 876	17 706	18 781	19 917	21 116
Juez Especializado Penal	38	37	40	42	45

	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL EXPEDINTES PENDIENTE PENAL	46 953	47 399	47 838	48 269	48 690
META PENAL	45%	47%	50%	52%	55%
TOTAL ATENDIDOS PENAL CON META	21 116	22 383	23 720	25 130	26 617
Juez Especializado Penal	45	47	50	53	57

Elaboración propia

En el **Ministerio Público**, la meta planteada es del 84% de intervención sobre las denuncias pendientes por atender, con un incremento de 2% anual. De esta forma, se obtiene el total de denuncias a atender con la intervención, que dividiendo entre la productividad considerada (371 denuncias atendidos por año) se obtiene el número de Fiscales Provinciales que se requieren en materia penal.

Tabla 27: Número de Fiscales Provinciales que se requieren en materia Penal

	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL DENUNCIAS PENDIENTE PENAL	25 072	20 985	21 057	21 117	21 163
META PENAL	84%	86%	87%	89%	91%
TOTAL ATENDIDOS PENAL CON META	21 061	17 980	18 403	18 824	19 242
Fiscales Provinciales Penal	57	48	50	51	52

	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL DENUNCIAS PENDIENTE PENA	21 163	21 194	21 209	21 206	21 184
META PENAL	91%	93%	95%	96%	98%
TOTAL ATENDIDOS PENAL CON META	19 242	19 656	20 063	20 461	20 850
Fiscales Provinciales Penal	52	53	54	55	57

Elaboración propia

En el **Ministerio de Justicia**, la meta planteada es del 33% de intervención sobre los servicios de defensa de oficio pendientes, con un incremento del 5%

anual, durante el horizonte. De esta forma, se obtiene el total de atenciones de defensa de oficio, que dividiendo entre la productividad considerada (438 defensas por año) se obtiene el número de Abogados Defensores de Oficio que se requieren en materia penal.

Tabla 28: Número de Defensores de Oficio que se requieren en materia Penal

	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL SERVICIOS PENDIENTES DEFENSA DE OFICIO	54 773	47 641	47 920	48 177	48 411
MATA PENAL	33%	35%	37%	39%	41%
TOTAL ATENDIDOS PENAL META	18 169	16 635	17 613	18 639	19 716
Defensores de Oficio Penales	41	38	40	43	45

	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL SERVICIOS PENDIENTES DEFENSA DE OFICIO	48 411	48 621	48 803	48 956	49 076
MATA PENAL	41%	43%	45%	48%	50%
TOTAL ATENDIDOS PENAL META	19 716	20 843	22 022	23 254	24 538
Defensores de Oficio Penales	45	48	50	53	57

Elaboración propia

En este capítulo presentamos el ordenamiento de las alternativas de acuerdo con los resultados del análisis de costos, la evaluación social, del análisis de sensibilidad y de sostenibilidad, considerando los cuatro grandes componentes que se han planteado.

4.2 REQUERIMIENTO DE INVERSIÓN.

De acuerdo al análisis realizado en los diagnósticos, a la metodología para el dimensionamiento de los servicios, el personal incremental y todo en un enfoque sistémico será necesario implementar los siguientes componentes para superar la problemática de la Administración de Justicia y todo esto se analizará en el marco del PMSAJ.

COMPONENTE 1: Sistemas de Información

Consideran las siguientes acciones:

- ✓ La Sistematización de los Procesos y Procedimientos de las instituciones pertenecientes al Sistema de Administración de Justicia.
- ✓ La Difusión de los Servicios de la Administración de Justicia y de la Jurisprudencia.
- ✓ Adecuados Sistemas de Seguimiento y Control del servicio, y
- ✓ La Implementación de los Sistemas de Información.

COMPONENTE 2: Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho

Las acciones planteadas son:

- ✓ Fortalecimiento de los Programas de la Academia de la Magistratura
- ✓ Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho
- ✓ Implementación de la Academia de Altos Estudios de la Administración de Justicia

- ✓ Reactivación e Implementación del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios
- ✓ Fortalecimiento acceso a tecnología de punta para capacitaciones virtuales
- ✓ Implementación de Biblioteca Virtual de la Academia de la Magistratura
- ✓ Implementación de las Sedes de la Academia de la Magistratura
- ✓ Fortalecimiento de las Actividades del SECIGRA
- ✓ Diseño de Planes Curriculares

COMPONENTE 3: Ampliación de la Cobertura de los servicios del Sistema de Administración de Justicia.

Las acciones planteadas son:

- ✓ La ampliación de la cobertura de los servicios del Sistema de Administración de Justicia a nivel nacional (incremento de las dependencias jurisdiccionales y otras sedes de las instituciones del SAJ).
- ✓ Implementación de las Divisiones Médico Legales.
- ✓ Fortalecimiento de los Juzgados de Paz.
- ✓ Fortalecimiento de los Centros Juveniles.
- ✓ Fortalecimiento de los Despachos Judiciales.
- ✓ Fortalecimiento de la Defensa Judicial del Estado.
- ✓ Implementación de Oficinas Descentralizadas de Administración del Tribunal Constitucional.
- ✓ Fortalecimiento de los Servicios Judiciales.
- ✓ Implementación de Programas de Protección de Testigos.

COMPONENTE 4: Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.

Está referida al fortalecimiento del sistema penitenciario con la participación del sector privado en la administración de los Establecimientos Penitenciarios, donde se ha considerado la concesión de nuevos establecimientos penitenciarios en el país.

5 ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Considerando todo lo anterior pasaremos a describir los costos al interior de cada uno de los componentes.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 29: Costos Incrementales de la Propuesta de intervención

	VAC	Costo Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COSTO DE INVERSIÓN	381 251 965	762 250 425	147 609 239	154 498 658	22 784 737	18 636 812	65 498 951	130 566 562	18 323 549	17 746 487	65 498 951	121 086 480
Componente 1: Sistemas de Información	134 916 031	225 822 708	123 199 712	4 864 125	5 441 188	1 293 263	44 417 804	402 938	980 000	402 938	44 417 804	402 938
Componente 2: Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho	8 148 033	14 541 173	7 065 978	0	0	0	3 737 598	0	0	0	3 737 598	0
Componente 3: Ampliación de la Cobertura de los Servicios del Sistema de Administración de Justicia	158 831 797	348 451 053	0	132 290 984	0	0	0	112 820 076	0	0	0	103 339 993
Componente 4: Fortalecimiento del Sistema Penitenciario	79 356 103	173 435 491	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549	17 343 549
COSTO DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	1 325 468 683	7 674 314 437	38 458 964	66 673 131	192 951 305	218 515 026	244 078 748	269 642 469	312 512 392	338 076 113	363 639 834	2 081 748 438
Componente 1: Sistemas de Información	22 062 214	48 885 288	4 007 192	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455
Componente 2: Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho	163 996 103	359 558 360	34 451 772	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954
Componente 3: Ampliación de la Cobertura de los Servicios del Sistema de Administración de Justicia	335 498 951	874 940 424	0	0	100 714 452	100 714 452	100 714 452	100 714 452	118 020 653	118 020 653	118 020 653	118 020 653
Componente 4: Fortalecimiento del Sistema Penitenciario	803 911 416	6 390 930 365	0	25 563 721	51 127 443	76 691 164	102 254 886	127 818 607	153 382 329	178 946 050	204 509 772	1 922 618 375
COSTO TOTAL	1 706 720 648	8 436 564 861	186 068 203	221 171 789	215 736 041	237 151 838	309 577 698	400 209 031	330 835 941	355 822 600	429 138 785	2 202 834 918
Componente 1: Sistemas de Información	156 978 245	274 707 996	127 206 904	9 850 580	10 427 643	6 279 718	49 404 259	5 389 393	5 966 455	5 389 393	49 404 259	5 389 393
Componente 2: Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho	172 144 136	374 099 533	41 517 750	36 122 954	36 122 954	36 122 954	39 860 552	36 122 954	36 122 954	36 122 954	39 860 552	36 122 954
Componente 3: Ampliación de la Cobertura de los Servicios del Sistema de Administración de Justicia	494 330 748	1 223 391 476	0	132 290 984	100 714 452	100 714 452	100 714 452	213 534 528	118 020 653	118 020 653	118 020 653	221 360 646
Componente 4: Fortalecimiento del Sistema Penitenciario	883 267 519	6 564 365 856	17 343 549	42 907 271	68 470 992	94 034 713	119 598 435	145 162 156	170 725 878	196 289 599	221 853 321	1 939 961 924

Fuente. PMSAJ

En la tabla anterior se aprecia que las principales inversiones, las inversión en reposición de los bienes de capital y los costos de operación y mantenimiento incrementales.

De otro lado, tomando en cuenta las inversiones realizadas por el JUSPER-UE y el BIRF, en la siguiente Tabla se muestra la relación que guarda la inversión de éstos proyectos con la implementación de la Propuesta de intervención:

Tabla 30: Relación de la Propuesta de intervención con Otros Proyectos de mejora de los Servicios del SAJ

	Programa de Inversiones - SAJ	JUSPER-UE	BIRF	Costo Total (S/.)
	Costo Total (S/.)	Costo Total (S/.)	Costo Total (S/.)	
COSTOS DE INVERSION	762 250 425	42 369 620	17 280 954	702 599 851
Componente Sistemas de Información	225 822 708	3 671 395	6 830 600	215 320 713
Componente Fortalecimiento de Competencias del SAJ	14 541 173	7 481 061	3 703 083	3 357 029
Componente Ampliación de Cobertura	348 451 053	31 217 164	6 747 271	310 486 618
Componente Fortalecimiento del Sistema Penitenciario	173 435 491	0	0	173 435 491

Fuente: PMSAJ

De la Tabla, se observa que descontando las inversiones realizadas en otros proyectos enfocados a realizar mejoras en el Sector, la inversión de la Propuesta de intervención pasaría de S/. 762.25 millones a S/. 702.59 millones, lo cual representaría una disminución de aproximadamente 7.8% en el Presupuesto destinado a Inversiones, lo cual nuevamente demuestra la necesidad de aplicar la política pública de enfoque sistémico.

Cada componente se ha desagregado de acuerdo al orden de actividades a realizar dentro de ese componente. En las siguientes líneas, se detalla las actividades específicas a realizar en el componente:

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 31: Costo Total del Componente Sistemas de Información (PMSAJ)

	VAC	Costo Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COSTOS DE INVERSIÓN	134 916 031	225 822 708	123 199 712	4 864 125	5 441 188	1 293 263	44 417 804	402 938	980 000	402 938	44 417 804	402 938
PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS	13 802 197	18 783 219	16 936 619	0	461 650	0	461 650	0	461 650	0	461 650	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Poder Judicial	3 431 080	5 123 655	3 672 755	0	362 725	0	362 725	0	362 725	0	362 725	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Ministerio Público	3 423 097	4 448 657	4 448 657	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Ministerio de Justicia	1 555 884	2 022 027	2 022 027	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Instituto Nacional Penitenciario	1 960 840	2 548 308	2 548 308	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Tribunal Constitucional	1 280 156	1 844 951	1 449 251	0	98 925	0	98 925	0	98 925	0	98 925	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Consejo Nacional de la Magistratura	937 032	1 217 767	1 217 767	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sistematización de los Procesos y Procedimientos de la Academia de la Magistratura	1 214 107	1 577 854	1 577 854	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	91 228 983	156 314 108	81 100 241	2 856 690	2 856 690	0	34 750 243	0	0	0	34 750 243	0
Diseño del Sistema Electrónico de Información de Administración de Justicia	91 228 983	156 314 108	81 100 241	2 856 690	2 856 690	0	34 750 243	0	0	0	34 750 243	0
DIFUSIÓN	1 751 108	3 046 302	271 456	783 156	783 156	783 156	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896
Difusión de los Consultorios Jurídicos Gratuitos	454 911	752 260	40 000	237 420	237 420	237 420	0	0	0	0	0	0
Difusión del servicio de Defensa de Oficio	470 300	772 260	60 000	237 420	237 420	237 420	0	0	0	0	0	0
Difusión de la Conciliación Extrajudicial	470 300	772 260	60 000	237 420	237 420	237 420	0	0	0	0	0	0
Difusión de la Jurisprudencia	355 598	749 522	111 456	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896	70 896
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL	1 150 537	2 514 538	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454
Implementación de Sistemas de Seguimiento y Control del Servicio de las Instituciones del SAJ	1 150 537	2 514 538	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454	251 454
Otros Gastos Administrativos (10%)	10 793 282	18 065 817	9 855 977	389 130	435 295	103 461	3 553 424	32 235	78 400	32 235	3 553 424	32 235
Otros Gastos Imprevistos (15%)	16 189 924	27 098 725	14 783 965	583 695	652 943	155 192	5 330 136	48 353	117 600	48 353	5 330 136	48 353
COSTOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	22 062 214	48 885 288	4 007 192	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455	4 986 455
PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS	1 368 016	2 989 847	298 985	298 985	298 985	298 985	298 985	298 985	298 985	298 985	298 985	298 985
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Poder Judicial	912 011	1 993 231	199 323	199 323	199 323	199 323	199 323	199 323	199 323	199 323	199 323	199 323
Sistematización de los Procesos y Procedimientos del Tribunal Constitucional	456 005	996 616	99 662	99 662	99 662	99 662	99 662	99 662	99 662	99 662	99 662	99 662
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	3 727 147	8 813 370	0	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263
Diseño del Sistema Electrónico de Información de Administración de Justicia	3 727 147	8 813 370	0	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263	979 263
DIFUSIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL	16 967 051	37 082 072	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207
Implementación de Sistemas de Seguimiento y Control del Servicio de las Instituciones del SAJ	16 967 051	37 082 072	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207	3 708 207
COSTO TOTAL	156 978 245	274 707 996	127 206 904	9 850 580	10 427 643	6 279 718	49 404 259	5 389 393	5 966 455	5 389 393	49 404 259	5 389 393

Tabla 32: Costo Total del Componente Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho (PMSAJ)

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

	VAC	Costo Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COSTOS DE INVERSION	8 148 033	14 541 173	7 065 978	0	0	0	3 737 598	0	0	0	3 737 598	0
Fortalecimiento de los Programas de la Academia de la Magistratura	629 551	1 236 563	445 163	0	0	0	395 700	0	0	0	395 700	0
PROGRAMA DE FORMACIÓN DE ASPIRANTES - PROFA	314 776	618 281	222 581	0	0	0	197 850	0	0	0	197 850	0
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA EL ASCENSO - PCA	209 850	412 188	148 388	0	0	0	131 900	0	0	0	131 900	0
PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN PERMANENTE - PAP	104 925	206 094	74 194	0	0	0	65 950	0	0	0	65 950	0
Fortalecimiento de las Competencias de Operadores del Derecho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Implementación de la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia	1 314 559	2 187 279	1 281 479	0	0	0	452 900	0	0	0	452 900	0
Reactivación e Implementación del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios	1 531 102	2 934 864	1 147 312	0	0	0	893 776	0	0	0	893 776	0
Fortalecimiento acceso a tecnología de punta para capacitaciones virtuales	838 420	1 682 675	560 892	0	0	0	560 892	0	0	0	560 892	0
Implementación de Biblioteca Virtual de la Academia de la Magistratura	147 873	296 775	98 925	0	0	0	98 925	0	0	0	98 925	0
Implementación de las Sedes de la Academia de la Magistratura	3 597 723	6 087 605	3 416 796	0	0	0	1 335 405	0	0	0	1 335 405	0
Sede Central	645 641	1 192 558	523 945	0	0	0	334 307	0	0	0	334 307	0
Sede Arequipa	1 186 950	1 931 174	1 196 110	0	0	0	367 532	0	0	0	367 532	0
Sede Cusco	777 818	1 325 595	730 259	0	0	0	297 668	0	0	0	297 668	0
Sede Lambayeque	987 313	1 638 277	966 482	0	0	0	335 898	0	0	0	335 898	0
Fortalecimiento de las Actividades del Secigra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Diseño de Planes Curriculares	88 806	115 413	115 413	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capacitación en la aplicación del Principio de Oportunidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COSTO DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	163 996 103	359 558 360	34 451 772	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954	36 122 954
Fortalecimiento de los Programas de la Academia de la Magistratura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fortalecimiento de las Competencias de Operadores del Derecho	157 828 409	345 173 044	34 208 856	34 551 576	34 551 576	34 551 576	34 551 576	34 551 576	34 551 576	34 551 576	34 551 576	34 551 576
Capacitación	152 667 472	333 660 007	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001	33 366 001
Capacitación en aplicación de Jurisprudencia	897 995	1 962 600	196 260	196 260	196 260	196 260	196 260	196 260	196 260	196 260	196 260	196 260
Sensibilización	2 958 525	6 465 957	646 596	646 596	646 596	646 596	646 596	646 596	646 596	646 596	646 596	646 596
Programa de Incentivos Académicos	1 304 417	3 084 480	0	342 720	342 720	342 720	342 720	342 720	342 720	342 720	342 720	342 720
Implementación de la Academia de Altos Estudios en Administración de Justicia	993 414	2 349 069	0	261 008	261 008	261 008	261 008	261 008	261 008	261 008	261 008	261 008
Reactivación e Implementación del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios	1 386 921	3 279 571	0	364 397	364 397	364 397	364 397	364 397	364 397	364 397	364 397	364 397
Fortalecimiento acceso a tecnología de punta para capacitaciones virtuales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Implementación de Biblioteca Virtual de la Academia de la Magistratura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Implementación de las Sedes de la Academia de la Magistratura	2 675 887	6 327 516	0	703 057	703 057	703 057	703 057	703 057	703 057	703 057	703 057	703 057
Sede Central	338 929	801 446	0	89 050	89 050	89 050	89 050	89 050	89 050	89 050	89 050	89 050
Sede Arequipa	929 120	2 197 036	0	244 115	244 115	244 115	244 115	244 115	244 115	244 115	244 115	244 115
Sede Cusco	628 434	1 486 021	0	165 113	165 113	165 113	165 113	165 113	165 113	165 113	165 113	165 113
Sede Lambayeque	779 404	1 843 013	0	204 779	204 779	204 779	204 779	204 779	204 779	204 779	204 779	204 779
Fortalecimiento de las Actividades del Secigra	413 885	904 560	90 456	90 456	90 456	90 456	90 456	90 456	90 456	90 456	90 456	90 456
Diseño de Planes Curriculares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capacitación en la aplicación del Principio de Oportunidad	697 587	1 524 600	152 460	152 460	152 460	152 460	152 460	152 460	152 460	152 460	152 460	152 460
COSTO TOTAL	172 144 136	374 099 533	41 517 750	36 122 954	36 122 954	36 122 954	39 860 552	36 122 954	36 122 954	36 122 954	39 860 552	36 122 954

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 33: Costo Total del Componente Ampliación de la Cobertura de los Servicios del SAJ (PMSAJ)

	VAC	Costo Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COSTOS DE INVERSIÓN	158 831 797	348 451 053	0	132 290 984	0	0	0	112 820 076	0	0	0	103 339 993
Implementar CISAJ en lo Penal	24 721 808	49 996 939	0	23 551 259	0	0	0	15 751 889	0	0	0	10 693 791
Implementar CISAJ en lo Civil	3 879 041	7 976 265	0	3 536 620	0	0	0	2 707 805	0	0	0	1 731 840
Implementar CISAJ en lo Familiar	6 296 153	11 909 016	0	7 027 071	0	0	0	2 440 972	0	0	0	2 440 972
Implementar CISAJ en lo Laboral	2 726 061	5 385 508	0	2 587 369	0	0	0	1 948 060	0	0	0	850 080
Implementar Divisiones Médico Legales	5 039 845	12 633 193	0	2 757 607	0	0	0	5 163 804	0	0	0	4 711 782
Fortalecimiento de los Juzgados de Paz	78 051 488	177 159 984	0	60 788 584	0	0	0	58 185 700	0	0	0	58 185 700
Fortalecimiento de Centros Juveniles	2 527 866	5 783 593	0	1 927 864	0	0	0	1 927 864	0	0	0	1 927 864
Fortalecimiento de la Defensa Judicial del Estado	1 086 167	2 483 821	0	829 482	0	0	0	827 169	0	0	0	827 169
Implementar Oficinas Descentralizadas de Administración del Tribunal Constitucional	1 169 037	2 339 125	0	1 190 708	0	0	0	574 209	0	0	0	574 209
Fortalecimiento de los Servicios Judiciales	1 648 363	3 405 097	0	1 583 629	0	0	0	910 734	0	0	0	910 734
Implementación de Programas de Protección de Testigos	311 601	461 650	0	461 650	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros Gastos Administrativos (10%)	12 549 747	27 566 744	0	10 419 656	0	0	0	8 952 747	0	0	0	8 194 341
Otros Gastos Imprevistos (15%)	18 824 620	41 350 117	0	15 629 485	0	0	0	13 429 121	0	0	0	12 291 511
COSTOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	335 498 951	874 940 424	0	0	100 714 452	100 714 452	100 714 452	100 714 452	118 020 653	118 020 653	118 020 653	118 020 653
Implementar CISAJ en lo Penal	107 362 358	284 517 898	0	0	30 585 674	30 585 674	30 585 674	30 585 674	40 543 800	40 543 800	40 543 800	40 543 800
Implementar CISAJ en lo Civil	16 423 882	43 920 287	0	0	4 535 247	4 535 247	4 535 247	4 535 247	6 444 825	6 444 825	6 444 825	6 444 825
Implementar CISAJ en lo Familiar	27 034 332	69 073 038	0	0	8 634 130	8 634 130	8 634 130	8 634 130	8 634 130	8 634 130	8 634 130	8 634 130
Implementar CISAJ en lo Laboral	8 942 113	23 548 790	0	0	2 601 320	2 601 320	2 601 320	2 601 320	3 285 878	3 285 878	3 285 878	3 285 878
Implementar Divisiones Médico Legales	20 420 684	57 047 269	0	0	4 753 939	4 753 939	4 753 939	4 753 939	9 507 878	9 507 878	9 507 878	9 507 878
Fortalecimiento de los Juzgados de Paz	132 222 143	337 829 135	0	0	42 228 642	42 228 642	42 228 642	42 228 642	42 228 642	42 228 642	42 228 642	42 228 642
Fortalecimiento de Centros Juveniles	1 110 650	2 837 723	0	0	354 715	354 715	354 715	354 715	354 715	354 715	354 715	354 715
Fortalecimiento de la Defensa Judicial del Estado	13 328 793	34 055 223	0	0	4 256 903	4 256 903	4 256 903	4 256 903	4 256 903	4 256 903	4 256 903	4 256 903
Implementar Oficinas Descentralizadas de Administración del Tribunal Constitucional	4 241 042	10 835 912	0	0	1 354 489	1 354 489	1 354 489	1 354 489	1 354 489	1 354 489	1 354 489	1 354 489
Fortalecimiento de los Servicios Judiciales	4 412 954	11 275 149	0	0	1 409 394	1 409 394	1 409 394	1 409 394	1 409 394	1 409 394	1 409 394	1 409 394
Implementación de Programas de Protección de Testigos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COSTO TOTAL	494 330 748	1 223 391 476	0	132 290 984	100 714 452	100 714 452	100 714 452	213 534 528	118 020 653	118 020 653	118 020 653	221 360 646

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 34: Estructura de Costos de la Alternativa de Concesión de Establecimientos Penitenciarios

	VAC	Costo Total S/.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
COSTO DE CONCESION	1 620 663 350	11 958 006 040	35 107 039	81 534 781	127 962 524	174 390 266	220 818 009	267 245 752	313 673 494	360 101 237	406 528 980	3 526 884 682
COSTO DE INVERSIÓN	160 633 661	351 070 386	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039	35 107 039
COSTO DE OPERACIÓN	1 349 627 340	10 729 259 688	0	42 917 039	85 834 078	128 751 116	171 668 155	214 585 194	257 502 233	300 419 271	343 336 310	3 227 741 604
		1 072 925 969	0	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	311 794 846
		1 072 925 969	0	0	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	316 421 290
		1 072 925 969	0	0	0	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	320 479 573
		1 072 925 969	0	0	0	0	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	324 039 472
		1 072 925 969	0	0	0	0	0	42 917 039	42 917 039	42 917 039	42 917 039	327 162 189
		1 072 925 969	0	0	0	0	0	0	42 917 039	42 917 039	42 917 039	329 901 415
		1 072 925 969	0	0	0	0	0	0	0	42 917 039	42 917 039	332 304 245
		1 072 925 969	0	0	0	0	0	0	0	0	42 917 039	334 411 991
		1 072 925 969	0	0	0	0	0	0	0	0	0	336 260 890
		1 072 925 969	0	0	0	0	0	0	0	0	0	294 965 693
COSTO DE MANTENIMIENTO	110 402 350	877 675 966	0	3 510 704	7 021 408	10 532 112	14 042 815	17 553 519	21 064 223	24 574 927	28 085 631	264 036 039
		87 767 597	0	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	25 505 473
		87 767 597	0	0	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	25 883 926
		87 767 597	0	0	0	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	26 215 902
		87 767 597	0	0	0	0	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	26 507 109
		87 767 597	0	0	0	0	0	3 510 704	3 510 704	3 510 704	3 510 704	26 762 554
		87 767 597	0	0	0	0	0	0	3 510 704	3 510 704	3 510 704	26 986 628
		87 767 597	0	0	0	0	0	0	0	3 510 704	3 510 704	27 183 185
		87 767 597	0	0	0	0	0	0	0	0	3 510 704	27 355 603
		87 767 597	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27 506 847
		87 767 597	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24 128 813
COSTO ASUMIDO POR EL USUARIO (4.5%)	60 733 230	482 816 686	0	1 931 267	3 862 533	5 793 800	7 725 067	9 656 334	11 587 600	13 518 867	15 450 134	145 248 372
COSTO TOTAL	1 559 930 120	11 475 189 354	35 107 039	79 603 514	124 099 990	168 596 466	213 092 942	257 589 418	302 085 894	346 582 370	391 078 846	3 381 636 310

Fuente: PMSAJ

6 ANÁLISIS DE LOS BENEFICIOS GENERADOS POR LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

6.1 BENEFICIOS DE LAS ACCIONES ANTES DE JUDICIALIZAR LA ACCIÓN PENAL

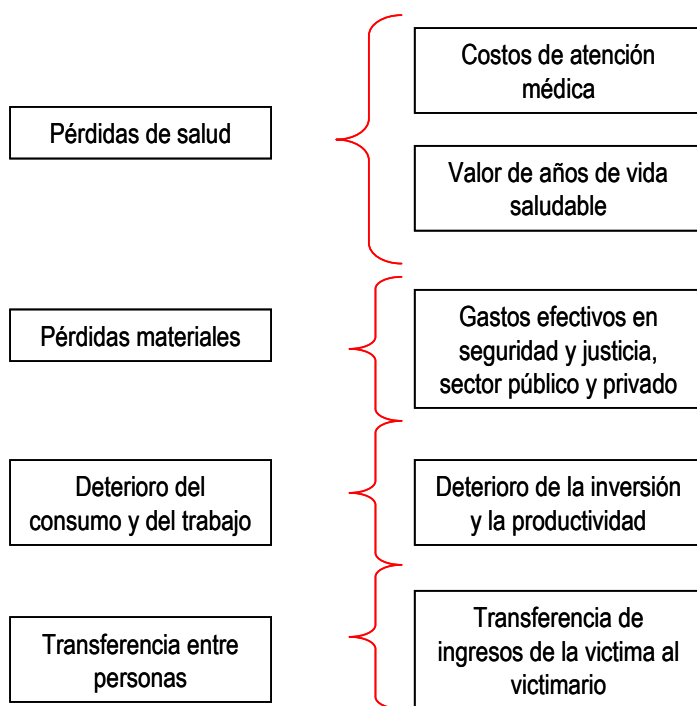
Esto se realizará considerando dos enfoques, uno a nivel macroeconómico y otro a nivel específico, ambos serán desarrollados a continuación:

Para la estimación de los beneficios macroeconómicos, que se generarían mediante la implementación, se utilizó el estudio de investigación “Asalto al Desarrollo – Violencia en América Latina (2000)”, donde se señala que los costos económicos de la violencia criminal en América Latina son muy elevados. Asimismo, las pérdidas de capital humano por muerte o incapacidad, y los costos originados por atención médica a las víctimas de la violencia alcanzan en muchos países 5% del PBI, otros efectos de la violencia se dan sobre la inversión privada y extranjera. .

Esta publicación, estudia la magnitud y los costos de la violencia en seis países, entre ellos, Perú.

Luego de realizar un diagnóstico de la violencia en los 6 países de análisis, identificaron que los costos económicos de la ocurrencia de la violencia en América Latina, están asociados a los factores que se señalan en el siguiente gráfico.

Ilustración 12: Costos económicos de la ocurrencia de la violencia



Fuente: Londoño, Juan Luis, Gaviria Alejandro, Guerrero Rodrigo - Asalto al Desarrollo – Violencia en América Latina (2000)

Se valoro los costos antes señalados a partir de información primaria, expresando los costos en base a la proporción del PBI urbano¹¹. En la siguiente tabla, se muestran los costos económicos de la violencia en porcentajes del PBI.

Tabla 35: Costos económicos de la violencia (% del PBI)

	El Salvador	Colombia	Venezuela	Brasil	Perú	México
Costos directos	9.2	11.4	6.9	3.3	2.9	4.9
Pérdidas en salud	4.3	5.0	0.3	1.9	1.5	1.3
Pérdidas materiales	4.9	6.4	6.6	1.4	1.4	3.6
Costos indirectos	11.7	8.9	4.6	5.6	1.6	4.6
Productividad e inversión	0.2	2.0	2.4	2.2	0.6	1.3
Trabajo y consumo	11.5	6.9	2.2	3.4	1.0	3.3
Transferencias	4.0	4.4	0.3	1.6	0.6	2.8

Fuente: Londoño, Juan Luis, Gaviria Alejandro, Guerrero Rodrigo - Asalto al Desarrollo – Violencia en América Latina (2000)

Así se obtiene que en el caso del Perú, la violencia representa un costo neto 5.1% del PBI, e involucra transferencias por 0.6% del PBI. Las pérdidas de salud, asociados a costos de la atención médica, la destrucción de capital humano (años perdidos por muerte prematura o discapacidad), lo cual alcanza a 1.5% del PBI. Las pérdidas materiales, considera gastos en seguridad y

¹¹ Excluye agricultura y minería.

justicia por parte del gobierno, gastos directos en seguridad por parte de los hogares y de las empresas, todo esto representa un costo de 1.4% del PBI. En el caso de los efectos sobre la actividad económica y el bienestar, se señala que la violencia ha llevado a menores niveles de inversión y productividad por 0.6% del PBI y en el caso del consumo y trabajo, representan un costo 1% del PBI.

Otro costo importante, es el tema de la transferencia, ocasionada por los bienes que se hurtan o roban, que alcanza un 0.6% del PBI.

Asimismo en el capítulo 6 de la misma investigación. “Ataque a la violencia en Perú: reforma penal y policiaca”¹², se estima los costos de la violencia en el ámbito nacional y en Lima Metropolitana, que incorpora los costos señalados anteriormente, a continuación se muestran dichos costos:

¹² Autor: Hugo Eyzaguirre

Tabla 36: Violencia y sus costos sociales durante 1996

	Como % del PBI nacional	Como % del PBI de Lima
Costos directos		
1. Costo del tratamiento médico a victimas de violencia		
Según corrección de la PNP	0.004	0.008
Gasto público en prevención, control y sanción del delito	0.528	0.982
2. Gasto privado en prevención	0.218	0.406
Costos indirectos		
1. Valor económico de años de vida saludable perdidos		
Según corrección de la PNP	0.898	1.669
2. Valor de mercancía robada	0.297	0.552
Total	1.945	3.617

Fuente: Londoño, Juan Luis, Gaviria Alejandro, Guerrero Rodrigo - Asalto al Desarrollo – Violencia en América Latina (2000)

Entonces considerando los costos estimados, se considerará como beneficios los ahorros en costos por casos evitados, ante la implementación del programa, la misma que se estima será de 1.5% por año, a partir del segundo año de ejecución del proyecto, asimismo se considerará los costos directos e indirectos a excepción del costo del valor de la mercancía robada.

A continuación se estima los beneficios generados por los ahorros en costos económicos:

Tabla 37: Beneficios por ahorro de costos monetarios en porcentajes del PBI, ante casos evitados.

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho		919	2027	3269	4687	6300	8129	10198	12532	15160
Comas		537	1184	1910	2739	3681	4750	5959	7323	8858
Cercado de Lima		355	784	1264	1812	2436	3143	3943	4845	5861
Callao Cercado		459	1012	1632	2340	3145	4057	5090	6255	7567
Trujillo										
Trujillo		177	390	627	897	1202	1546	1934	2370	2858
Cusco										
Cusco		60	131	209	296	393	502	623	757	906
Arequipa										
Arequipa		41	90	144	205	275	353	442	541	651
Ayacucho										
Ayacucho		55	120	192	274	367	471	588	719	866
Total (miles de nuevos soles)		2,602	5,737	9,248	13,250	17,799	22,952	28,776	35,342	42,727

Otro enfoque considerado para estimar los beneficios es a través de los costos ocasionados a las víctimas de algún robo con o sin violencia, en la situación actual:

a. Costos por documentos de identidad

En la actualidad, ha aquellas personas que son víctimas de asaltos con o sin violencia, se les extrae sus carteras (mujeres) o billeteras (hombres), cabe resaltar que normalmente dentro de las carteras o billeteras se encuentran los documentos de identidad (DNI) de la persona y que por ser este un documento necesario para transacciones, identificación y otros, las personas se ven obligadas a tramitar nuevamente dicho documento, para ello incurre en los siguientes costos monetarios:

Tabla 38: Costos por duplicado de DNI

Robo de DNI	Costos (S/.)
Pasajes (denuncia y recojo de DNI)	4.00
Pago a RENIEC por DNI	19.00
Denuncia Policial - Comisaría	3.50
Internet (30 min)	0.50
Total	27.00

b. Costos por otros documentos personales (tarjetas)

Considerando los casos señalado anteriormente, otro de los documentos personales con los que cuentan las víctimas son tarjetas bancarias (débito o crédito), según estudios de mercados realizados por las entidades bancarias, una persona en promedio lleva dos tarjetas bancarias, considerando la gran facilidad que brindan actualmente las entidades bancarias para brindar sus tarjetas. Entonces los costos asociados a obtener el duplicado de tarjetas bancarias se muestra a continuación:

Tabla 39: Costos por duplicado de tarjetas bancarias

Robo de tarjeta de débito o crédito	Costos (S/.)
Duplicado de tarjetas bancarias (2)	14.00
Pasajes (entidades bancarias)	2.00
Total	16.00

c. Costos de pérdida de objeto de valor

Consideraremos que el costo del objeto de valor es de S/. 20 nuevos soles, el cual representa un costo mínimo, puesto que el precio de mercado de una

billetera (hombre) o cartera (mujer), aun cuando depende de las características de dichos objetos, estos tienen como mínimo un costo de S/. 20.00.

d. Costos no monetarios

En los dos primeros casos, la víctima incurre en costos no monetarios, ocasionados por el tiempo empleado en la realización de trámites para obtener duplicado de DNI y tarjetas bancarias, el cual se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 40: Costos del tiempo empleado en realizar los trámites de duplicado

Costos no monetarios	
Tiempo (horas)	2.5
Valor del tiempo (S/. / hr)	4.96
Total (S/.)	12.4

Entonces el costo mínimo en el que puede incurrir una víctima, es de S/. 75.40 nuevos soles.

Entonces para la estimación de los beneficios consideraremos a las personas mayores de 18 años y que con la implementación del proyecto a partir del segundo año de ejecución, la delincuencia disminuirá en 1.5% al año.

En la siguiente tabla se muestran los beneficios en el horizonte de evaluación del proyecto.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 41: Beneficios por ahorros en costos de casos evitados

Población	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Lima										
San Juan de Lurigancho	0	470,542	959,906	1,468,655	1,997,372	2,546,649	3,117,101	3,709,347	4,324,040	4,961,837
Comas	0	283,280	577,891	884,174	1,202,475	1,533,157	1,876,584	2,233,133	2,603,194	2,987,165
Cercado de Lima	0	201,212	410,472	628,023	854,111	1,088,989	1,332,923	1,586,176	1,849,028	2,121,761
Callao Cercado	0	246,990	503,860	770,905	1,048,432	1,336,752	1,636,183	1,947,056	2,269,708	2,604,489
Trujillo										
Trujillo	0	156,179	317,668	484,604	657,123	835,368	1,019,482	1,209,613	1,405,918	1,608,546
Cusco										
Cusco	0	57,037	115,101	174,206	234,365	295,591	357,902	421,309	485,832	551,479
Arequipa										
Arequipa	0	44,773	90,979	138,653	187,827	238,540	290,828	344,727	400,279	457,517
Ayacucho										
Ayacucho	0	48,976	99,421	151,369	204,852	259,905	316,567	374,867	434,845	496,538
Total	0	1,508,989	3,075,299	4,700,588	6,386,556	8,134,952	9,947,570	11,826,228	13,772,845	15,789,331

Además existen beneficios cualitativos, estos se reflejarán en la efectividad de la policía para atender y resolver las denuncias registradas y en la máxima cobertura sobre las jurisdicciones intervenidas, además de mejorar los servicios de seguridad ciudadana, patrullaje y participación ciudadana.

En términos generales los beneficios de mejorar los servicios de las comisarías PNP significarán como efecto inmediato:

- Una mejor atención a la población (población con mayor grado de satisfacción ante el servicio que brinda la Policía Nacional del Perú).
- Mayor motivación del personal policial en el trabajo
- Disminución del perfil delincencial en las zonas intervenidas a nivel nacional
- Mayor participación y/o colaboración de la comunidad con las autoridades locales y policiales
- Mayores acciones preventivas y patrullajes, así como el reforzamiento de otras como el apoyo a la actividad turística.
- Mayor cantidad de denuncias investigadas y/o con intervención policial positiva (atención oportuna y adecuada).
- En forma progresiva, recuperación de la confianza de la población en la policía.

6.2 COSTOS PARA LOS USUARIOS CUANDO SE JUDICIALIZO EL CASO

En los casos judicializados se incurren en una serie de costos, expresados en tiempo y dinero para los considerados dentro del proceso e incluso para los familiares en el caso del macroservicio penal. Los costos en los que incurren las familias en sus visitas a los Establecimiento Penitenciarios se les ha denominado **costos de transacción**.

A continuación se presenta los cálculos realizados en el PMSAJ para este fin.

6.2.1 COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA LOS USUARIOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

A continuación se realiza un ejercicio de estimación de los **costos de transacción**:

Tabla 42: Costos de Transacción en los que incurren las PPL y sus familias en su manutención en los EP a la semana

Costos Ocultos en:	PPL (S/.)
Alimentación	21.00
Higiene Personal	2.00
Tiempo espera de la familia	19.84
Salud	6.00
Malas Prácticas Laborales	6.00
Seguridad	5.00

Fuente: Encuesta Diana Álvarez Calderón

De la encuesta fuente de este análisis se concluye que para la manutención de las PPL en los EP las familias deben gastar en su *Alimentación* diaria, asciende a un promedio de S/. 3 al día (sumando S/. 21 a la semana), para la higiene personal (jabón, pasta dental, máquinas de afeitar, etc) se ha supuesto que cada PPL en promedio gasta alrededor de S/. 2 a la semana, se asume también, que 2 integrantes de la familia de la PPL acude a visitarlo 2 veces a la semana, y además que estas personas deben esperar alrededor de 1 hora en el interior del EP para poder ver a la PPL (entre colas y posibles demoras en la atención); entonces, si se tiene en cuenta que de acuerdo a la Normatividad del Sistema de Inversión Pública el tiempo tiene asignado un Valor Social de S/. 4.96, el costo por el *tiempo de espera* en el cual incurrirían las dos personas, totalizando las 2 visitas que realizan a la semana, ascendería a S/. 19.84.

Para *Salud*, se asume que en un año, como mínimo, una PPL se puede enfermar de gripe, puede tener alguna enfermedad estomacal, puede sufrir alguna enfermedad dermatológica y puede sufrir algún tipo de traumatismo producto de rencillas con otras PPL. A partir de la estimación de gastos promedio en estos rubro durante el año para curar las diferentes afecciones que se pueden presentar, en la siguiente Tabla se muestran algunas aproximaciones:

Tabla 43: Gastos en Salud asumidos por las familias de la PPL al año

Descripción	Unidad	Cantidad	Costo Unitario	Costo Total
Jarabe para Tos	botella	2	40	80
Ampolla para Gripe	unidad	4	25	100
Pastillas para Gripe	caja	2	25	50
Crema Dermatológica	ungüento	1	20	20
Crema para Traumatismos	ungüento	2	15	30
Pastillas Estomacales	caja	1	15	15
Jarabe Estomacal	botella	1	20	20
Total				315

Elaboración bajo metodología propia preparada para el PMSAJ

De la Tabla, se tiene que en promedio una PPL gasta S/. 315 al año (52 semanas) para mantener su salud, por lo que el promedio por semana sería de S/. 6.

En cuanto a las *Malas Prácticas Laborales* por parte del personal que labora en los establecimientos penitenciarios, se asume que para que las PPL puedan trabajar o para que sus familias puedan ingresar artículos diversos¹³, y para efectos del estudio se asume que semanalmente deben pagar S/. 6; sin embargo en el siguiente nivel de estudio se podría comprobar si efectivamente

¹³ De acuerdo al Instituto de Cultura y Política.

existe este costo y cual sería su real valor. Asimismo, se asume que no todas las PPL o sus familias realizan este tipo de pagos, por lo que para estimar el porcentaje de PPL o familias que si lo hacen se toma como base al Índice de Percepción de Corrupción (IPC)¹⁴ que para el Perú es de 3.5, o el equivalente al 65% del Total; es decir, se considera que el 65% del Total incurre en estos gastos..

Por último, se asume que para garantizar la *Seguridad* de la PPL, en el interior de los EP, las familias deben pagar en promedio S/. 5 a la semana. Este pago por *Seguridad* se encuentra asociado al resguardo de la integridad física de la PPL en el interior del EP, es decir, las PPL o sus familias realizan este pago para proteger a la PPL de posibles intentos de agresión. En este punto, también se cuantifica el número de familias que realizan este pago de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción (IPC)¹⁵.

¹⁴ Se toma este Indicador debido a que no se cuenta con Índices de Percepción de Corrupción o de Malas Prácticas Laborales en los Establecimientos Penitenciarios, por parte de la población de usuarios.

¹⁵ Se recurre a este Indicador al no contar con Indicadores de Seguridad de las PPL dentro de los Establecimientos penitenciarios.

Por lo tanto, el **costo de transacción** a la semana para la familia de una PPL que no paga por las Seguridad ni por las Malas Prácticas Laborales asciende a S/. 48.84, por lo que en un año (52 semanas) gastarían alrededor de S/. 2 540. Asimismo, para las familias que pagan por Seguridad y por las Malas Prácticas Laborales, el gasto a la semana sería de S/. 59.84, por lo que en un año gastarían S/. 3 112.

Tabla 44: Costos de Transacción en los cuales incurren las PPL y sus familias en el total de procesos al año

PPL	Costo de Transacción por Semana (S/.)	Semanas por año	Costo de Transacción Anual (S/.)	Cantidad de PPL	Costo de Transacción Total (S/.)
PPL que pagan por Seg. y MPL	59.84	52	3 112	21 531	66 996 337
PPL que no pagan por Seg. y MPL	48.84	52	2 540	11 593	29 443 526
TOTAL				33 124	96 439 864

Elaboración bajo metodología propia

Si se tiene en cuenta que en la actualidad existen 33 124 PPL¹⁶, y tomando el IPC para la estimación de los grupos respectivos, el **costo de transacción** total al año para todos ellos ascendería a S/. 96 439 864.

¹⁶ Cantidad de PPL a Setiembre de 2005.

6.2.2 COSTOS EN LOS PROCESOS PARA LOS USUARIOS

Para medir los Costos en los cuales incurren los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia en el desarrollo de sus procesos, se analiza tomando dos casos. En un primer caso se analizan los Costos que se tendrían en un Macroservicio Penal, mientras que en segundo término se analizan los Costos que se tendrían en los demás Macroservicios (civil, familiar, laboral, etc).

6.2.2.1 COSTOS PARA LOS USUARIOS EN EL MACROSERVICIO PENAL

De acuerdo a los supuestos considerados para el análisis, durante un proceso en materia penal (cuya duración promedio se esta asumiendo que es de 36 meses¹⁷), los usuarios acuden al Poder Judicial en promedio 1 vez al mes para realizar el seguimiento de sus casos (audiencias, trámites, visitas para verificar el avance del proceso, etc.), incurriendo en costos tanto en tiempo como en dinero. Asimismo, según el Capítulo I del Título III, se asume que como

¹⁷ Según una aproximación de lo que se muestra en el Diario “El Comercio”, Domingo 26 de Junio del 2005 – Página A14.

mínimo en cada proceso existen dos usuarios del Sistema de Administración de Justicia, el **Agraviado** y el **Procesado**.

En cuanto al uso del tiempo, en el siguiente cuadro se aprecia el promedio de horas que gasta un usuario del Sistema de Administración de Justicia por cada visita que realiza a las instalaciones del Poder Judicial:

Tabla 45: Estimación del Tiempo que utiliza un usuario en una visita al Poder Judicial

Tiempos Estimados		
Tiempo para transporte urbano (ida y vuelta)	horas/visita	2
Tiempo de permanencia en el Poder Judicial	horas/visita	2
Tiempo Total por visita al Poder Judicial	horas/visita	4

Elaboración bajo metodología propia

Según el cuadro, se asume que en una visita al Poder Judicial, un usuario utiliza 2 horas en transportarse (1 hora en transportarse de su hogar al Poder Judicial y 1 hora en regresar del Poder Judicial a su hogar) y permanece aproximadamente 2 horas en el interior del Poder Judicial realizando las gestiones correspondientes para su caso (estas 2 horas al interior del Poder Judicial se asume que involucra tanto al tiempo de espera como al tiempo de atención correspondiente).

Del cuadro, se desprende que entre el tiempo que utiliza en viaje de su hogar hasta las instalaciones del Poder Judicial y viceversa, y el tiempo que

permanece al interior de la institución realizando las gestiones pertinentes, un usuario gasta 4 horas en la realización de una visita. Se mencionó que el tiempo tiene asignado un Valor Social de S/. 4.96, entonces resulta que a un usuario por cada visita se le genera un costo en tiempo de aproximadamente S/.20.

Asimismo, asumiendo que el costo de un pasaje en transporte público urbano es S/.1, si realizan dos viajes en dicho transporte (un viaje del hogar al Poder Judicial y otro de regreso del Poder Judicial al hogar), se tendría que a cada usuario tiene un costo de S/. 2 en pasajes por cada visita. Además, se asume que por cada visita los usuarios gastan S/. 3 en copias y refrigerio. De esta manera, el costo en pasajes, copias y refrigerio por visita para cada usuario sería de S/. 5 (en el caso del **Procesado**, se considera que es su familia la encargada de realizar las visitas, debido a que se asume que la totalidad de **Procesados** se encuentra en situación de prisión preventiva; de esta manera serían las familias quienes incurrirían en costos de tiempo, pasajes, copias y refrigerio).

Por otro lado, se asume que los usuarios tienen un costo por la Defensa Legal al mes de S/. 330. Dicho costo se ha calculado según aproximaciones realizadas del pago que se podría hacer a un abogado durante el desarrollo de

un proceso¹⁸. Para el caso del **Agraviado**, se asume que puede responder totalmente por este costo; pero en el caso de los **Procesados**, se considera que una parte ellos no se encuentran en posibilidades de pagar por estos servicios, por lo cual necesita ser atendido por un Defensor de Oficio. Se considera que el porcentaje de los **Procesados** que necesitan acceder a la Defensa de Oficio corresponden a la población de usuarios que se encuentra en situación de pobreza, es decir, se estima esta cantidad de acuerdo al ratio de pobreza (54.3% de la población de usuarios vive en condiciones de pobreza). Entonces, se asume que en el 54.3% de los casos se necesitará la intervención del Defensor de Oficio, el cual no representa un costo para el

¹⁸ Se asume que durante el desarrollo del Proceso un abogado, al asumir la Defensa Legal de un cliente, debe asistir a la Instructiva, realizar Escritos Diversos, Alegatos, asistir a Diligencias, Audiencias, Informes Orales, Informe Final, etc, cobrando como mínimo por cada una de estas actividades el 10% de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) o S/. 330 (este monto se ha estimado tomando los porcentajes mínimos establecidos en la Tabla de Honorarios Mínimos del Colegio de Abogados de Lima). De este modo, al no contar con información del número de actividades que realiza un abogado durante el desarrollo de los procesos, para fines del estudio se considera que el pago que percibe un abogado asciende como mínimo a S/. 330 por todas las actividades que realiza al mes.

Procesado. De este modo, se asume que en el 45.7% de los casos el **Procesado** si podrá responder por este costo.

En base a los supuestos planteados, en la siguiente Tabla se aprecia el costo por mes, en el que incurren tanto el **Agraviado** como la familia del **Procesado** que no se encuentran en pobreza, en el proceso en materia penal:

Tabla 46: Costos en los cuales incurre el Agraviado y la Familia del Procesado No Pobre durante un proceso en materia penal

Costo Agraviado	soles/mes	354.84
Costo en tiempo	soles/mes	19.84
Costo en pasajes	soles/mes	2
Costo en copias, alimentación	soles/mes	3
Costo en gastos de Defensa Legal	soles/mes	330

Elaboración bajo metodología propia

Para el caso de la familia del **Procesado** que se encuentra en situación de pobreza, y que por lo tanto debe recurrir a los servicios del Defensor de Oficio al no estar en posibilidad de pagar el costo de la Defensa Legal privada, en la siguiente Tabla se muestra el costo por mes que tendría durante un proceso en materia penal:

Tabla 47: Costos en los cuales incurre la Familia del Procesado Pobre durante un proceso en materia penal

Costo Procesado	soles/mes	24.84
Costo en tiempo	soles/mes	19.84
Costo en pasajes	soles/mes	2
Costo en copias, alimentación	soles/mes	3

Elaboración propia

De esta manera, se tiene que el **Agraviado** presenta un costo al mes de aproximadamente S/. 354.84 durante un proceso en materia penal, de igual modo el **Procesado** no pobre también presenta el costo de aproximadamente S/. 354.84 al mes, mientras que en el caso del **Procesado** pobre presenta un costo de aproximadamente S/. 24.84 al mes.

Adicionalmente se considera que los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia en el Macroservicio Penal, en el curso de su proceso legal, también pueden acudir cada mes (aparte de las mencionadas visitas al Poder Judicial para averiguar el desarrollo de sus casos) a las demás sedes de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia, como la Fiscalía, las Sedes de Defensoría de Oficio, los Consultorios Jurídicos, etc.

De este modo, desde el punto de vista del enfoque sistémico, se asume que en estas visitas a las demás sedes de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia, en promedio los usuarios tienen un costo al mes de S/. 2 (por los pasajes en ir a dichas sedes) e invierten 1 hora en dichas visitas. En la siguiente Tabla se aprecia el costo al mes de cada usuario del Sistema de Administración de Justicia en el Macroservicio Penal.

Tabla 48: Costos en los cuales incurrir al mes los usuarios en sus visitas a las demás sedes del Sistema de Administración de Justicia

Costos Usuarios	Unidad	Valor
Costo Agraviado	soles/mes	6.96
Costo en tiempo	soles/mes	4.96
Costo en pasajes	soles/mes	2
Costo Procesado	soles/mes	6.96
Costo en tiempo	soles/mes	4.96
Costo en pasajes	soles/mes	2

Elaboración bajo metodología propia

Por lo tanto, se tendría que durante la duración total del proceso (en los 36 meses), el costo total para el **Agraviado** sería de S/. 13 025, para el **Procesado** no pobre también sería de S/. 13 025 y para el **Procesado** pobre sería de S/. 1 145. De esta manera, se tiene que en un proceso que involucre a un **Agraviado** y a un **Procesado** no pobre, el costo sería de S/. 26 050, mientras que en un proceso que involucre a un **Agraviado** y a un **Procesado** pobre el costo sería de S/. 14 170.

6.2.2.2 COSTOS PARA LOS USUARIOS EN OTROS MACROSERVICIOS (CIVIL, FAMILIAR, LABORAL, ETC.)

De acuerdo a los supuestos considerados para el análisis, durante los procesos en materias civil, familiar, laboral, etc.(la duración promedio de estos tipos de

procesos se asume que es de 24 meses¹⁹), al igual que en los procesos en materia penal, los usuarios acuden al Poder Judicial en promedio 1 vez al mes para realizar el seguimiento de sus casos (audiencias, trámites, visitas para verificar el avance del proceso, etc.), motivo por el cual incurren en costos tanto en tiempo como en dinero.

Los supuestos planteados y los costos que enfrentan los usuarios en los procesos para estos tipos de materias son los mismos que en materia penal (Ver numeral 6.2.2.1, con la salvedad que en estas materias se tiene que el Defensor de Oficio interviene en la Defensa Legal de los **Procesados** sólo en materia Familiar²⁰, mientras que en las demás materias los **Procesados** deben costear su Defensa Legal particular.

¹⁹ Según una aproximación de lo que se muestra en el Diario “El Comercio”, Domingo 26 de Junio del 2005 – Página A14.

²⁰ Estos procesos corresponden aproximadamente al 19% de los Expedientes Ingresados en el año 2004 a los Juzgados Especializados y Mixtos. Se considera que el Defensor de Oficio interviene en la Defensa Legal de los **Procesados** en esta materia que se encuentran en condición de pobreza (el 54.3% del Total, de acuerdo al ratio de pobreza de la población de usuarios).

De este modo, se tendría que el costo por mes para los **Agraviados** de los procesos en estas materias sería el mismo que el que perciben los **Agraviados** en materia penal, tal y como se detalla en la Tabla 46 354; es decir, tendrían un costo mensual de S/. 354.84.

En el caso de los **Procesados** en todas las materias (incluidos los **Procesados** no pobres en materia Familiar), tendrían un costo por mes igual al de los **Procesados** no pobres en materia penal, tal y como se detalla en la Tabla 46 354; es decir, tendrían un costo mensual de S/. 354.84.

En el caso de los **Procesados** pobres (sólo para los procesados en materia Familiar; representando los pobres el 54.3% del total de los procesados en esta materia), tendrían un costo por mes igual al de los **Procesados** pobres en materia penal, tal y como se detalla en la Tabla 47 355; es decir, tendrían un costo mensual de S/. 24.84.

Adicionalmente, al igual que para los usuarios del Macroservicio Penal, los usuarios de los demás Macroservicios del Sistema de Administración de Justicia presentan costos mensuales similares por las visitas que realizan a las demás sedes pertenecientes al SAJ, es decir, se asume que tienen un costo al mes de S/. 2 (por los pasajes en ir a dichas sedes) e invierten 1 hora en dichas visitas (Ver Tabla 48).

6.3 COSTOS PARA LAS INSTITUCIONES EN LA SITUACIÓN ACTUAL

En este punto se analizan los costos en los cuales incurre el Estado para solventar los gastos en Defensa Legal de los **Procesados** que se encuentran en situación de pobreza, mediante el pago a los Defensores de Oficio.

Según el promedio de atenciones realizadas al año por un Defensor de Oficio, en los procesos del Macroservicio Penal, se estima la cantidad de atenciones que puede realizar por mes (Ver Sub Capítulo VII, del Capítulo I del Título II) y mediante las estimaciones de sueldo al mes por cada Defensor de Oficio²¹, se infiere el pago al mes al Defensor de Oficio que realiza el Estado por cada proceso.

En la siguiente Tabla se realiza la estimación del costo por atención al mes:

²¹ Se estima que mensualmente en promedio un Defensor de Oficio percibe un sueldo de S/. 1 800.

Tabla 49: Pago al Defensor de Oficio por Atención realizada

Tipo	Cantidad de Defensores de Oficio	Cantidad de Atenciones al Año	Cantidad de Atenciones al Año por Defensor de Oficio	Cantidad de Atenciones al Mes por Defensor de Oficio	Pago Mensual (S/.)	Pago por Atención (S/.)
Defensor de Oficio en Materia Penal	264	134 913	511	43	1 800	42
Defensor de Oficio en Materia Familiar	44	29 540	671	56	1 800	32
* Datos al 2004						

Elaboración bajo metodología propia

Se aprecia que existen diferencias en el pago por atención realizada por el Defensor de Oficio en Materia Penal y Materia Familiar, ya que en el primero asciende a S/. 42 por atención, mientras que en el segundo asciende a S/. 32 por atención.

6.4 BENEFICIOS PARA LOS USUARIOS MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Mediante la implementación de la Propuesta de intervención se generarían una serie de beneficios en los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia. Estos beneficios resultarían del ahorro en costos producto de la reducción en el tiempo de duración de los procesos y mediante la reducción de los **costos de transacción** que perciben, debido a la Concesión de los Establecimientos

Penitenciarios, asimismo, ahorros producto de la implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia.

6.4.1 BENEFICIOS PARA LOS USUARIOS POR LA REDUCCIÓN EN EL TIEMPO DE DURACIÓN DE LOS PROCESOS

6.4.1.1 EN MACROSERVICIO PENAL

A fin de realizar una aproximación en la estimación de los Beneficios que se podrían generar por la implementación de la Propuesta de intervención, si asumimos que mediante las intervenciones se reduce el tiempo de duración de los procesos en materia penal, que se llevan actualmente²², en 2 meses, se podrían generar Beneficios producto del ahorro en Costos en los cuales incurren los Usuarios (Ver numeral 6.2.2.1 del presente capítulo). Además, se asume que dicha reducción en el tiempo de duración de los procesos se generaría a partir del año 2009, es decir, luego de las inversiones realizadas en el Componente Sistemas de Información, en el Componente Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho y en el Componente Ampliación de la Cobertura de los Servicios del Sistema de Administración de

²² En la actualidad la duración promedio es de 36 meses.

Justicia. Se asume esto debido a que si se tiene un adecuado Sistema de Información que permita interconectar a las distintas sedes jurisdiccionales a nivel nacional, un personal al que se le brindaría una mayor capacitación y una ampliación en el número de sedes existentes, se generaría una reducción en los tiempos de atención a los Usuarios. Sin embargo, en un siguiente nivel de estudio se podría realizar una mejor aproximación del tiempo en el cual se reduciría la duración de los procesos en materia penal.

En la siguiente Tabla se analizan los beneficios para los Usuarios, por el ahorro en costos, producto de la reducción estimada en el tiempo de duración de los procesos en el Macroservicio de Administración de Justicia Penal, proyectados en el Horizonte de Evaluación²³:

²³ El Programa tendrá un Horizonte de Evaluación de 10 años, siendo el 2007 el primer año.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 50: Beneficios para los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia en el Macroservicio Penal por el Ahorro en Costos

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de Procesos					153 254	155 409	157 595	159 811
Beneficios	543 761 155	1 402 520 112	0	0	166 866 048	169 212 541	171 592 224	174 005 543
Agraviado	469 634 886	932 076 517			110 894 613	112 454 028	114 035 500	115 639 326
Procesado No Pobre	214 623 143	425 958 968			50 678 838	51 391 491	52 114 223	52 847 172
Procesado Pobre	22 413 967	44 484 627			5 292 597	5 367 022	5 442 500	5 519 045

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2013	2014	2015	2016
Número de Procesos			162 059	164 338	166 650	168 994
Beneficios	543 761 155	1 402 520 112	176 452 947	178 934 882	181 451 796	184 004 131
Agraviado	469 634 886	932 076 517	117 265 804	118 915 230	120 587 902	122 284 114
Procesado No Pobre	214 623 143	425 958 968	53 590 472	54 344 260	55 108 671	55 883 840
Procesado Pobre	22 413 967	44 484 627	5 596 671	5 675 392	5 755 223	5 836 177

Elaboración bajo metodología propia

De acuerdo a la proyección de los procesos ingresados por año del 2007 al 2016 realizado en el Capítulo I del Título III, correspondiente a el requerimiento total de servicios, en la Tabla anterior se han calculado los Beneficios que se generarían ante la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos en materia penal, producto del ahorro en costos que tienen los Usuarios en los procesos que se desarrollan en la actualidad (Ver numeral 6.2.2.1 del presente capítulo).

De este modo, se aprecia que con la implementación de la Propuesta de intervención se podrían generar Beneficios, durante el Horizonte de Evaluación, ascendientes a S/. 543 761 155 (descontados a la Tasa Social de Descuento del 14%).

6.4.1.2 BENEFICIOS EN OTRAS MACROSERVICIOS (CIVIL, FAMILIAR, LABORAL, ETC)

Al igual que en el Macro servicio de Administración de Justicia Penal, en este tipo de Macro servicios también se asume que si sólo se redujera 2 meses el

tiempo de duración actual²⁴ de los procesos, mediante las intervenciones, se podrían generar Beneficios producto del ahorro en Costos en los cuales incurren los Usuarios (Ver numeral 6.2.2.2 del presente capítulo). Al igual que para el caso de los procesos en materia penal, se asume que dichos beneficios se generarían a partir del año 2009.

En la siguiente Tabla se analizan los beneficios para los Usuarios, por el ahorro en costos, producto de la reducción estimada en el tiempo de duración de los procesos en los demás Macroservicios de Administración de Justicia²⁵, proyectados en el Horizonte de Evaluación²⁶:

²⁴ En la actualidad la duración promedio es de 24 meses.

²⁵ Civil, Familiar y Laboral.

²⁶ El Programa tendrá un Horizonte de Evaluación de 10 años, siendo el 2007 el primer año.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 51: Beneficios para los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia en Otros Macroservicios por el Ahorro en Costos

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de Procesos					226 149	229 375	232 650	235 975
Beneficios	987 731 788	2 547 959 506	0	0	302 962 762	307 268 631	311 638 949	316 074 886
Agraviado	693 462 812	1 376 526 507			163 641 111	165 975 456	168 345 287	170 751 284
Procesado No Pobre	580 242 006	1 151 669 443			136 978 140	138 914 702	140 879 596	142 873 299
Procesado Pobre*	9 951 414	19 763 556			2 343 512	2 378 474	2 414 066	2 450 304

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2013	2014	2015	2016
Número de Procesos			239 351	242 779	246 259	249 794
Beneficios	987 731 788	2 547 959 506	320 577 650	325 148 480	329 788 655	334 499 493
Agraviado	693 462 812	1 376 526 507	173 194 146	175 674 594	178 193 374	180 751 256
Procesado No Pobre	580 242 006	1 151 669 443	144 896 297	146 949 091	149 032 192	151 146 127
Procesado Pobre*	9 951 414	19 763 556	2 487 207	2 524 795	2 563 089	2 602 109

* Sólo en el caso de Materia Familiar.

Elaboración bajo metodología propia

De acuerdo a la proyección de los procesos ingresados por año del 2007 al 2016 realizado en el Capítulo I del Título III, correspondiente a el requerimiento total de servicios, en la Tabla anterior se han calculado los Beneficios que se generarían ante la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos en otras materias, producto del ahorro en costos que tienen los Usuarios en los procesos que se desarrollan en la actualidad (Ver numeral 6.2.2.1 del presente capítulo).

De este modo, tomando en cuenta la cantidad total de procesos en materia civil, familiar, laboral, etc., y además la cantidad de personas que requieren la Defensoría de Oficio en materia Familiar (personas en situación de pobreza), se aprecia que con la implementación de la Propuesta de intervención se podrían generar Beneficios, durante el Horizonte de Evaluación, ascendientes a S/. 987 731 788 (descontados a la Tasa Social de Descuento del 14%).

6.4.2 BENEFICIOS PARA LOS USUARIOS POR LA REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN MEDIANTE LA CONCESIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

Se asume que mediante la Concesión de los Establecimientos Penitenciarios a nivel nacional se reduciría el 50% de los **costos de transacción** en los que incurren las familias de las PPL. Sin embargo, en un siguiente nivel de estudio

se podría estimar la real disminución de este tipo de costos y mediante estos estimar los reales beneficios para las familias de las PPL.

Por lo tanto, según los **costos de transacción** detallados en el numeral 6.2.1 del presente capítulo (Ver Tabla 44), en la siguiente Tabla se estiman los Beneficios para las familias de las PPL proyectados en el Horizonte de Evaluación:

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 52: Beneficios para las PPL y sus Familias por el Ahorro en Costos de Transacción

PPL	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beneficios Totales	184 581 622	1 467 385 920	0	5 869 544	11 739 087	17 608 631	23 478 175	29 347 718	35 217 262	41 086 806	46 956 349	441 441 695
Beneficios de PPL que pagan Seg. y MPL.	128 228 019	1 019 386 368	0	4 077 545	8 155 091	12 232 636	16 310 182	20 387 727	24 465 273	28 542 818	32 620 364	306 667 551
		101 938 637	0	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	29 623 611
		101 938 637	0	0	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	30 063 169
		101 938 637	0	0	0	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	30 448 747
		101 938 637	0	0	0	0	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	30 786 972
		101 938 637	0	0	0	0	0	4 077 545	4 077 545	4 077 545	4 077 545	31 083 661
		101 938 637	0	0	0	0	0	0	4 077 545	4 077 545	4 077 545	31 343 915
		101 938 637	0	0	0	0	0	0	0	4 077 545	4 077 545	31 572 208
		101 938 637	0	0	0	0	0	0	0	0	4 077 545	31 772 465
		101 938 637	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31 948 129
		101 938 637	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28 024 674
Beneficios de PPL que no pagan Seg. y MPL.	56 353 603	447 999 552	0	1 791 998	3 583 996	5 375 995	7 167 993	8 959 991	10 751 989	12 543 987	14 335 986	134 774 144
		44 799 955	0	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	13 018 974
		44 799 955	0	0	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	13 212 151
		44 799 955	0	0	0	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	13 381 604
		44 799 955	0	0	0	0	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	13 530 247
		44 799 955	0	0	0	0	0	1 791 998	1 791 998	1 791 998	1 791 998	13 660 636
		44 799 955	0	0	0	0	0	0	1 791 998	1 791 998	1 791 998	13 775 012
		44 799 955	0	0	0	0	0	0	0	1 791 998	1 791 998	13 875 343
		44 799 955	0	0	0	0	0	0	0	0	1 791 998	13 963 351
		44 799 955	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14 040 552
		44 799 955	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12 316 274

Elaboración bajo metodología propia

Teniendo en cuenta la proyección de la cantidad de PPL por Establecimiento Penitenciario²⁷ con la implementación de la Propuesta de intervención, en la Tabla anterior se han calculado los Beneficios que se generarían producto del ahorro de las PPL y sus familias ante la reducción en un 50% de los **costos de transacción** que presentan en la actualidad (Ver Tabla 44).

De acuerdo al Cronograma de Inversiones mostrado en Gráfico 1 del Capítulo IV del Título III, correspondiente a los Costos, si se considera que cada año se construyen 2 Establecimientos Penitenciarios, entonces al último año del Horizonte de Evaluación de la Propuesta de intervención se habrán construido 20 E.P. en los cuales se albergaría a 40 320 PPL. De este modo, se tiene que los 2 E.P. (de 2 016 PPL cada uno) que se construyen el año 2007 empiezan a operar el 2008, generando a partir de ese año y durante la vida útil de dichos E.P. que las PPL a las cuales se brinda albergue (4 032 PPL en Total) reduzcan sus **costos de transacción** en un 50%. De igual manera ocurre con los E.P. que se construyen en los años posteriores, generando beneficios para las PPL durante la vida útil de estos E.P.

²⁷ Se concesionan 2 E.P. de 2016 PPL por año entre el 2007 y el 2016 (Operan desde el año 2008).

Debido a que la vida útil de los Establecimientos Penitenciarios a construir excede el Horizonte de Evaluación de la Propuesta de intervención, se ha realizado la actualización de los beneficios que se generarían, durante la vida útil de todos los E.P. construidos, al último año del Horizonte de Evaluación..

De este modo, se aprecia que con la implementación de la Propuesta de intervención se podrían generar Beneficios, durante el Horizonte de Evaluación, ascendientes a S/. 184 581 622 (descontados a la Tasa Social de Descuento del 14%).

6.4.3 BENEFICIOS PARA LOS USUARIOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CENTROS INTEGRADOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA - CISAJ

En los numerales 6.4.1.1 y 6.4.1.2, se mostró el beneficio que se obtendría por la reducción en el tiempo de duración de los procesos tanto en materia penal como en otras materias. Dichos beneficios fueron calculados asumiendo que los Usuarios al menos una vez al mes acuden al Poder Judicial para realizar el seguimiento de sus casos (audiencias, trámites, visitas para verificar el avance del proceso, etc.). Asimismo, se asumió que también al menos una vez al mes podrían realizar visitas a las Fiscalías, a las Sedes de Defensoría de Oficio, a los Centros de Conciliación Extrajudicial o a los Consultorios Jurídicos

De este modo, ante las posibles visitas que los usuarios del Sistema de Administración de Justicia debieran realizar a las mencionadas sedes, se estiman los beneficios que se generarían ante la Implementación de los CISAJs flexibles, ya que en dichos CISAJs se concentran los servicios que brinda el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia. Es así que, ante la implementación de los CISAJs, los usuarios reducirían sus costos en el traslado que deben realizar en sus visitas a las sedes de las instituciones mencionadas, ya que se encontrarían concentradas en una misma sede.

Dichos costos estarían en relación con el tipo de proceso en el que se encuentre involucrado el Usuario (y el nivel de pobreza del usuario en el caso que necesite acceder a la Defensa de Oficio), ya que dependiendo de la materia o especialidad del proceso podrían acudir a la Fiscalía, a las Sedes de la Defensoría de Oficio, a los Centros de Conciliación Extrajudicial o a los Consultorios Jurídicos.

Por otro lado, al haberse considerado en la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos, tanto en materia penal como en otras materias, a los costos que generan las visitas a las demás sedes del Sistema de Administración de Justicia. Es decir, se ha considerado un Beneficio para los usuarios por el ahorro en el costo de visitas a las demás sedes del SAJ en los 2 meses de reducción de los procesos. Asimismo, si se considera que la

duración de los procesos en materia penal en promedio son de 36 meses, con la implementación de los CISAJ se generarían beneficios por el ahorro en el costo de visitas a las demás sedes en los 34 meses que tendrían los procesos (considerando la reducción de 2 meses), es decir, en esos 34 meses los usuarios ya no tendrían el costo de trasladarse de una sede a otra, pues estarían concentradas en los CISAJ. Del mismo modo, si se considera que la duración de los procesos en las demás materias es de 24 meses, mediante la implementación de los CISAJ se generarían beneficios por el ahorro en el costo de visitas a las demás sedes en los 22 meses que tendrían los procesos (considerando la reducción de 2 meses).

En la Tabla 53 361 y en la Tabla 54 362 se muestran los beneficios generados por el ahorro en el costo de visitas a las demás sedes del Sistema de Administración de Justicia en Materia Penal y en Otras Materias respectivamente.

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 53: Beneficios para los Usuarios en Materia Penal por la Implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de Procesos					153 254	155 409	157 595	159 811
Beneficios	236 357 965	609 636 780	0	0	72 532 065	73 552 021	74 586 403	75 635 407
Agraviado	153 585 406	304 818 390			36 266 033	36 776 010	37 293 202	37 817 703
Procesado	153 585 406	304 818 390			36 266 033	36 776 010	37 293 202	37 817 703

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2013	2014	2015	2016
Número de Procesos			162 059	164 338	166 650	168 994
Beneficios	236 357 965	609 636 780	76 699 225	77 778 054	78 872 087	79 981 517
Agraviado	153 585 406	304 818 390	38 349 613	38 889 027	39 436 044	39 990 758
Procesado	153 585 406	304 818 390	38 349 613	38 889 027	39 436 044	39 990 758

Elaboración bajo metodología propia

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 54: Beneficios para los Usuarios en Otras Materias por la Implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de Procesos					226 149	229 375	232 650	235 975
Beneficios	225 827 502	582 569 759	0	0	69 255 741	70 243 675	71 246 629	72 264 888
Agraviado	146 742 711	291 284 879			34 627 870	35 121 838	35 623 315	36 132 444
Procesado	146 742 711	291 284 879			34 627 870	35 121 838	35 623 315	36 132 444

Usuario	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2013	2014	2015	2016
Número de Procesos			239 351	242 779	246 259	249 794
Beneficios	225 827 502	582 569 759	73 298 749	74 348 518	75 414 509	76 497 049
Agraviado	146 742 711	291 284 879	36 649 375	37 174 259	37 707 255	38 248 525
Procesado	146 742 711	291 284 879	36 649 375	37 174 259	37 707 255	38 248 525

Elaboración bajo metodología propia

De este modo, , tomando en cuenta la cantidad total de procesos en materia penal, civil, familiar, laboral, etc., se aprecia que con la implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia se podrían generar Beneficios, durante el Horizonte de Evaluación, ascendientes a S/. 236 357 965 en el caso de Materia Penal y S/. 225 827 502 en el caso de Otras Materias (descontados a la Tasa Social de Descuento del 14%). Sin embargo, en un siguiente nivel de estudio se podría realizar una mejor aproximación de los Beneficios que podrían generarse ante la implementación de los CISAJ.

6.5 BENEFICIOS PARA LAS INSTITUCIONES MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

De manera similar que para los usuarios, mediante la implementación de la Propuesta de intervención para la Modernización del Sistema de Administración de Justicia, también se generarían beneficios para el Estado o las instituciones que conforman el SAJ.

Como se estimó para el caso de los usuarios en los numerales 6.4.1.1 y 6.4.1.2 del presente capítulo, mediante la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos también se podrían generar beneficios para el Estado producto del ahorro en el pago al Defensor de Oficio en los casos que brinde Defensa Legal gratuita a los Procesados que se encuentran en situación de

pobreza (Ver numeral 6.3 del presente capítulo). Si se asume que por cada Proceso el Defensor de Oficio brinda una atención al mes, mediante la reducción de 2 meses se podrían generar beneficios por el ahorro en el pago al Defensor de Oficio (Ver Tabla 49).

En la siguiente Tabla se proyectan los Beneficios que se generarían en el Horizonte de Evaluación:

Tabla 55: Beneficios para el Estado por el ahorro en el Pago del Defensor de Oficio

Beneficios	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011
Beneficios Totales	30 670 942	79 122 694	0	0	9 405 724	9 540 020	9 676 352
Beneficios por lo Procesos en Materia Penal	22 923 757	59 127 118	0	0	7 034 700	7 133 623	7 233 945
Cantidad de Procesos en Materia Penal que requieren Defensor de Oficio					83 217	84 387	85 574
Pago al Defensor de Oficio por Atención al Mes en Materia Penal					85	85	85
Beneficios por lo Procesos en Materia Familiar	7 747 185	19 995 576	0	0	2 371 024	2 406 397	2 442 406
Cantidad de Procesos en Materia Familiar que requieren Defensor de Oficio					36 848	37 397	37 957
Pago al Defensor de Oficio por Atención al Mes en Materia Familiar					64	64	64

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Beneficios	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2012	2013	2014	2015	2016
Beneficios Totales	30 670 942	79 122 694	9 814 755	9 955 269	10 097 931	10 242 782	10 389 861
Beneficios por lo Procesos en Materia Penal	22 923 757	59 127 118	7 335 685	7 438 862	7 543 495	7 649 603	7 757 204
Cantidad de Procesos en Materia Penal que requieren Defensor de Oficio			86 777	87 998	89 236	90 491	91 764
Pago al Defensor de Oficio por Atención al Mes en Materia Penal			85	85	85	85	85
Beneficios por lo Procesos en Materia Familiar	7 747 185	19 995 576	2 479 070	2 516 406	2 554 436	2 593 179	2 632 657
Cantidad de Procesos en Materia Familiar que requieren Defensor de Oficio			38 527	39 107	39 698	40 300	40 914
Pago al Defensor de Oficio por Atención al Mes en Materia Familiar			64	64	64	64	64

Elaboración bajo metodología propia

De acuerdo a la proyección de los procesos ingresados por año del 2007 al 2016, correspondiente al requerimiento total de servicios, en la Tabla anterior se han calculado los Beneficios que se generarían ante la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos en otras materias, producto del ahorro en el pago al Defensor de Oficio que tiene el Estado en los procesos que se desarrollan en la actualidad. Al igual que en el caso de los beneficios generados por la reducción en los tiempos de duración de los procesos en materia penal y otras materias, se asume que los beneficios para el Estado por el ahorro en el pago a Defensor de Oficio se generarían a partir del año 2009.

De este modo, tomando en cuenta la cantidad total de procesos en materia civil, familiar, laboral, etc., y además la cantidad de personas que requieren la Defensoría de Oficio en materia Familiar (personas en situación de pobreza), se aprecia que con la implementación de la Propuesta de intervención se podrían generar Beneficios, durante el Horizonte de Evaluación, ascendientes a S/. 30 670 942 (descontados a la Tasa Social de Descuento del 14%).

6.6 BENEFICIOS MACROECONÓMICOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Para la estimación de los beneficios macroeconómicos que se generarían mediante la implementación de mejoras al SAJ se utiliza el estudio “The cost of resolving small-business conflict: the case of Peru”²⁸, en el cual mediante un análisis realizado a las medianas, pequeñas y micro empresas²⁹, determinaron el impacto que podría generar en éstas un Sistema de Justicia Eficiente.

En el estudio, se parte de la premisa de que el Sistema de Justicia Eficiente o “Ideal” posee las siguientes cualidades: (i) **Predictibilidad**, es decir, ante las mismas circunstancias las decisiones judiciales son similares; (ii) **Accesibilidad**, es decir, los ciudadanos no enfrentan mayores obstáculos para utilizar los servicios judiciales, la complejidad de los procesos es razonable, hay disponibilidad de asesoramiento legal y la presencia geográfica de la institución judicial está bien distribuida; (iii) **Eficiencia**, esto implica no sólo el uso racional del tiempo y los recursos sino también una correcta asignación de los costos de

²⁸ Herrero, A.; Henderson, K. Agosto de 2004. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.

²⁹ A partir de los resultados obtenidos de una encuesta a hombres de negocios de medianas, pequeñas y micro empresas, realizadas para fines del mencionado documento.

litigar; y (iv) **Efectividad**, es decir, tener la capacidad y recursos para poder hacer cumplir sus decisiones.

Mediante la realización de encuestas a medianos, pequeños y micro empresarios se determinó que si el Sistema de Justicia fuera eficiente, sus ventas crecerían significativamente en el rango de 25% a 40%, lo que en promedio resultaría un crecimiento de 33%. Entonces si se tiene en cuenta que por ejemplo la participación de las PYMES en el PBI es de alrededor de 43%, entonces al presentarse un incremento de las ventas de las PYMES en un 33%, se estima que esto generaría un incremento del 14% en el PBI.

Para fines del PMSAJ se han realizado los esfuerzos para determinar los costos de transacción que se podrían reducir, es decir se ha calculado los beneficios generados por el PMSAJ debido a la **Eficiencia**, pero no se ha realizado el calculo monetario de los beneficios por la **Predictibilidad**, la **Accesibilidad** y la **Efectividad**, que se generarían por el PMSAJ. Es por ello que se esta considerando que por estos conceptos se generaría un crecimiento en el **PBI de sólo un 0.1%**, lo cual resulta sumamente pesimista respecto al 14% considerado en el estudio de Herrero-Henderson. Ver Tabla siguiente::

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Tabla 56: Beneficios por el Incremento del PBI ante las mejoras en el nivel de ventas de las PYMEs

	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2007	2008	2009	2010	2011
PBI Real			161 064 355 679	169 117 573 463	177 573 452 136	186 452 124 743	195 774 730 980
Beneficios	834 326 297	1 695 668 228			177 573 452	186 452 125	195 774 731

	Valor Actual de Beneficios (S/.)	Beneficio Total (S/.)	2012	2013	2014	2015	2016
PBI Real			205 563 467 529	215 841 640 906	226 633 722 951	237 965 409 099	249 863 679 554
Beneficios	834 326 297	1 695 668 228	205 563 468	215 841 641	226 633 723	237 965 409	249 863 680

Elaboración bajo metodología propia

Asimismo, en un estudio anterior elaborado por Eyzaguirre, Salhuanar y Andrade³⁰, sobre la base de una encuesta realizada a 712 empresas de entre las 1.000 empresas más grandes del país en términos de ventas, se determinó que una mejora en la eficiencia del Poder Judicial resultaría en un aumento de la inversión anual del 9.5%.

En cuanto al impacto en la Tasa de Interés, que se podría generar por la implementación de la Propuesta de intervención, en un estudio elaborado por Arrieta y Luy³¹ establecen que si se redujese el tiempo de los procesos judiciales de adjudicación de garantías, se produciría un efecto favorable sobre la tasa de interés, la cual se reduciría por dos factores, uno explícito relacionado a la disminución de los gastos judiciales, costos de oportunidad y pérdida del valor de la garantía a lo largo del tiempo, y otro factor implícito

³⁰ Eyzaguirre, Hugo, Roger) Salhuanar y Raúl Andrade. (1998). Poder judicial: impacto en las decisiones empresariales en el Perú. Lima, Perú: Instituto Apoyo.

³¹ Alejandro Arrieta y Manuel Luy, *Tiempo de Ejecución de Garantías y su Impacto en el Mercado Crediticio*, Superintendencia de Banca y Seguros, 2002.

asociado a la reducción de problemas de selección adversa y riesgo moral que elevan el riesgo crediticio del sistema.

Lo que se encontró es que si el proceso judicial se acelerara y el tiempo promedio de permanencia en tal situación bajase de 31 a 6 meses (tiempo óptimo de recuperación en el caso de procesos extrajudiciales o procesos judiciales no-beligerantes), se podría tener una reducción de 18% en el costo efectivo del crédito, lo que a diciembre de 2001 hubiera implicado pasar aproximadamente de una TAMN de 23.4% a 19.2% y de una TAMEX de 9.9% a 8.1%. Si considerásemos en vez de un óptimo de 6 meses, pasar a una duración de los procesos de 31 a 12 meses, la TAMN y TAMEX se hubiesen reducido aproximadamente a niveles de 20.1% y 8.5% respectivamente. Es decir, ante la disminución en el tiempo de los procesos, se podría generar aproximadamente una reducción de 2.02% en la tasa de interés.

7 ¿CUANTO GANA EL PAÍS?

Considerando estas dos políticas públicas de prevención y de enfoque sistémico el país gana 758 millones, tal como se muestra a continuación:

7.1 EL PAÍS SE GANA CON LA PREVENCIÓN:

Las acciones de prevención por parte de la policía como una política pública de descarga del SAJ genera beneficios sociales netos para el país del orden de S/. 53 millones de nuevos soles. Esto se puede apreciar a continuación

Tabla 57: Evaluación Social - ahorro de costos monetarios en porcentajes del PBI, ante casos evitados.

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
COSTOS Y GASTOS	18,868,578	18,367,814	353,485	353,485	575,836	548,896	353,485	353,485	353,485	353,485
Inversión	18,821,470	18,138,118	0	0	235,821	235,821	0	0	0	0
Infraestructura	11,501,789	10,467,829								
Equipo Informático	295,405	295,405			235,821	235,821				
Mobiliario	100,313	100,313								
Vehiculos	1,867,687	1,867,687								
Sistema integral de videovigilancia	4,390,243	4,390,243								
Implementación de Policia Comunitaria	172,900	182,000								
Optimización de procesos	204,750	195,650								
Capacitación	89,440	89,440								
Sistema de información	198,942	549,551								
Gastos operativos	47,108	229,696	353,485	353,485	340,015	313,075	353,485	353,485	353,485	353,485
Operación	47,108	188,433	188,433	188,433	188,433	188,433	188,433	188,433	188,433	188,433
Mantenimiento	0	41,263	165,051	165,051	151,582	124,642	165,051	165,051	165,051	165,051
BENEFICIOS	0	2,601,922	5,737,003	9,247,610	13,250,217	17,798,745	22,952,426	28,776,257	35,341,683	42,726,978
Ahorro en costos directos	0	1,004,108	2,213,970	3,568,752	5,113,403	6,868,733	8,857,600	11,105,087	13,638,766	16,488,845
Ahorro en costos indirectos	0	1,200,698	2,647,431	4,267,454	6,114,518	8,213,504	10,591,747	13,279,238	16,308,948	19,716,997
Ahorro en costos de transferencias	0	397,115	875,602	1,411,404	2,022,296	2,716,507	3,503,080	4,391,932	5,393,968	6,521,135
BENEFICIOS - COSTOS Y GASTOS	-18,868,578	-15,765,892	5,383,518	8,894,125	12,674,381	17,249,849	22,598,942	28,422,772	34,988,198	42,373,493

7.2 EL PAÍS SE GANA CON LA EL ENFOQUE SISTEMICO DEL SAJ:

“Modernización del Sistema de Administración de Justicia”

Una vez judicializado el proceso se puede observar que una política pública de modernización del SAJ en forma sistémica y no institucional genera beneficios sociales netos para el país del orden de S/. 705.3 millones de nuevos soles.

Esto se puede apreciar a continuación:

Tabla 58: Beneficios Netos a precios sociales (nuevos soles)

	VAB	TOTAL	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BENEFICIOS INCREMENTALES	2 208 930 973	6 689 194 771	0	5 869 544	632 761 427	647 425 520	662 218 731	677 143 198	692 201 102	707 394 672	722 726 179	1 126 813 746
Beneficios para los Usuarios en Materia Penal	543 761 155	1 402 520 112	0	0	166 866 048	169 212 541	171 592 224	174 005 543	176 452 947	178 934 882	181 451 796	184 004 131
Beneficios para los Usuarios en Otras Materias	987 731 788	2 547 959 506	0	0	302 962 762	307 268 631	311 638 949	316 074 886	320 577 650	325 148 480	329 788 655	334 499 493
Beneficios por ahorro en Costos de Transacción	184 581 622	1 467 385 920	0	5 869 544	11 739 087	17 608 631	23 478 175	29 347 718	35 217 262	41 086 806	46 956 349	441 441 695
Beneficios por ahorro en el Pago del Def. Oficio	30 670 942	79 122 694	0	0	9 405 724	9 540 020	9 676 352	9 814 755	9 955 269	10 097 931	10 242 782	10 389 861
Beneficios por la Implementación de CISAJs en Materia Penal	236 357 965	609 636 780	0	0	72 532 065	73 552 021	74 586 403	75 635 407	76 699 225	77 778 054	78 872 087	79 981 517
Beneficios por la Implementación de CISAJs en Otras Materias	225 827 502	582 569 759	0	0	69 255 741	70 243 675	71 246 629	72 264 888	73 298 749	74 348 518	75 414 509	76 497 049
COSTOS INCREMENTALES	1 503 589 723	7 548 060 117	157 748 552	187 003 927	189 799 218	209 419 033	271 133 816	349 375 415	294 132 747	316 752 087	379 214 943	1 981 633 899
Componente 1: Sistemas de Información	133 523 708	233 261 434	108 262 911	8 590 805	9 113 047	5 591 281	40 904 158	4 843 208	5 365 450	4 843 208	40 904 158	4 843 208
Costos de Inversión	113 698 032	189 351 345	104 638 156	4 114 657	4 636 899	1 115 132	36 428 010	367 060	889 301	367 060	36 428 010	367 060
Costos de Operación y Mantenimiento Incremental	19 825 676	43 910 089	3 624 755	4 476 148	4 476 148	4 476 148	4 476 148	4 476 148	4 476 148	4 476 148	4 476 148	4 476 148
Componente 2: Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho	143 883 341	312 736 604	34 917 060	29 860 492	30 179 801	30 179 801	33 440 124	30 179 801	30 179 801	30 179 801	33 440 124	30 179 801
Costos de Inversión	6 953 787	12 484 480	5 963 833	0	0	0	3 260 324	0	0	0	3 260 324	0
Costos de Operación y Mantenimiento Incremental	136 929 554	300 252 124	28 953 227	29 860 492	30 179 801	30 179 801	30 179 801	30 179 801	30 179 801	30 179 801	30 179 801	30 179 801
Componente 3: Ampliación de la Cobertura	431 782 021	1 070 980 845	0	110 842 467	89 654 626	89 654 626	89 654 626	184 075 916	105 169 425	105 169 425	105 169 425	191 590 308
Costos de Inversión	132 998 462	291 684 640	0	110 842 467	0	0	0	94 421 291	0	0	0	86 420 882
Costos de Operación y Mantenimiento Incremental	298 783 558	779 296 205	0	0	89 654 626	89 654 626	89 654 626	89 654 626	105 169 425	105 169 425	105 169 425	105 169 425
Componente 4: Fortalecimiento del Sistema Penitenciario	794 400 654	5 931 081 234	14 568 581	37 710 163	60 851 745	83 993 326	107 134 908	130 276 490	153 418 071	176 559 653	199 701 235	1 755 020 583
Costos de Inversión	66 659 127	145 685 812	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581	14 568 581
Costos de Operación y Mantenimiento Incremental	727 741 527	5 785 395 421	0	23 141 582	46 283 163	69 424 745	92 566 327	115 707 908	138 849 490	161 991 072	185 132 653	1 740 452 002
BENEFICIOS NETOS A PRECIOS SOCIALES	705 341 250	1 538 340 480	-157 748 552	-181 134 384	442 962 209	438 006 487	391 084 915	327 767 783	398 068 355	390 642 584	343 511 236	-854 820 153
TIR	87%											

Fuente: PMSAJ.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III

- Los servicios brindados por el SAJ presentan excesivas demoras, excesivos costos de transacción y una baja calidad de la atención a los usuarios.
- Los factores q generan los “Inadecuados Servicios del Sistema de Administración de Justicia” son:
 - Limitaciones en la Justicia Constitucional.
 - Limitaciones para la consolidación de la Carrera Judicial y Fiscal.
 - Inadecuadas condiciones para el desarrollo de los Procesos Judiciales, Insuficiente.

- Defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, Insuficiente Defensa Pública.
- Inadecuadas condiciones para el cumplimiento de la función resocializadora.
- Limitaciones para la consolidación de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos.
- Limitadas competencias de los operadores del Derecho.
- Limitaciones para la consolidación del Sistema de Reinserción Social del Adolescente Infractor.
- Inadecuada Defensa de los Derechos e Intereses del Estado.
- Inadecuados sistemas de información.
- Inadecuados sistemas de seguimiento y control del servicio.
- La política pública sistémica para la Modernización de la Administración de Justicia se ha organizado en base a 4 componentes:
 - Desarrollo del Sistema Electrónico de Información de la Administración de Justicia – SEIAJ.

- Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho (involucra tanto personal administrativo como el vinculado con el servicio jurisdiccional).
- Implementar los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia – CISAJ en las especialidades Penal, Civil, Familiar y Laboral (el CISAJ concentra los servicios brindados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia), y
- Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.
- El componente Sistemas de Información presenta un costo de S/. 158.7 millones, de los cuales S/. 135.8 millones corresponden a Inversión y S/. 22.9 millones corresponden a Operación y Mantenimiento.
- El componente Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores de Derecho presenta un costo de S/. 174 millones, de los cuales S/. 10 millones corresponden a Inversión y S/. 164 millones corresponden a Operación y Mantenimiento.
- El componente Ampliación de la Cobertura de los Servicios del Sistema de Administración de Justicia presenta un costo de S/. 472 millones de los

cuales S/. 145 millones corresponden a Inversión y S/. 327 millones corresponden a Operación y Mantenimiento.

- El componente Fortalecimiento del Sistema Penitenciario presenta un costo de S/. 883 millones, de los cuales S/. 79 millones corresponden a Inversión y S/. 804 millones corresponden a Operación y Mantenimiento.
- Se requiere una inversión de S/. 728 millones. El beneficio neto para la sociedad asciende a S/. 720 millones, actualizados a la Tasa Social de Descuento (14%). Es importante resaltar este resultado, que demostraría que al país le conviene ejecutar las Inversiones.
- Los Beneficios para los usuarios producto del ahorro en costos (en pasajes, tiempo y otros gastos necesarios en el desarrollo de los procesos), por la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos (descontados a la Tasa Social de Descuento del 14%), son de S/. 544 millones en el Macroservicio Penal y de S/. 988 millones en los Otros Macroservicios.
- Los Beneficios del ahorro del 50% de los costos de transacción para las familias de las PPL, por la Concesión de los Establecimientos Penitenciarios, ascienden a S/. 185 millones.

- Los Beneficios para los usuarios producto del ahorro en costos (pasajes y tiempo), por la implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia, ascienden a S/. 236 millones en el Macro servicio Penal y a S/. 226 millones en los Otros Macro servicios.
- Los Beneficios para el Estado por el ahorro en el pago del Defensor de Oficio, por la reducción de 2 meses en el tiempo de duración de los procesos, ascienden a S/. 31 millones.
- El fortalecimiento de la Predictibilidad, la Accesibilidad y la Efectividad producto de las intervenciones, se han estimado que se podrían generar Beneficios por el incremento de 0.1% del Producto Bruto Interno anual, los cuales ascenderían a S/. 642 millones en el Horizonte de Evaluación.
- Se han identificado beneficios que no ha sido posible estimarlos en unidades monetarias, pero que se traducen en el Fortalecimiento de la Gobernabilidad, el Aumento de la Credibilidad en las instituciones del país, Predictibilidad en los Fallos Judiciales, Seguridad Ciudadana y Mejora en el nivel de Riesgo País.
- Si se consideran los Beneficios por el incremento del 0.1% del PBI generado por el Fortalecimiento de la Predictibilidad, de la Accesibilidad y la

Efectividad, la Inversión presentaría un beneficio neto ascendente a S/. 1 362 460 131 nuevos soles.

- En la siguiente Tabla se muestran los costos de inversión de diferentes intervenciones destinadas a mejoras del Sistema de Administración de Justicia y las instituciones que se encuentran involucradas en cada una:

Proyectos	Instituciones que conforman el Sistema Judicial								Costos de Inversión S/.
	PJ	MINJUS	MININTER	MP	AMAG	CNM	INPE	TC	
PNRIAJ	X	X		X	X	X	X	X	484 560 000
NCPP 1	X	X	X	X	X				620 499 589
NCPP 2				X					243 113 262
BIRF-BM	X	X			X	X			48 203 018
JUS PER	X	X		X	X	X		X	29 015 938
PNTTP							X		431 076 350
BP	X	X	X	X	X	X	X	X	1 337 339 903
IAC	X	X	X	X			X		573 865 760
									3 767 673 820

PNRIAJ: Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia

NCPP 1: Estudio de perfil financiado por IRIS CENTER Peru.

NCPP 2: Plan de Implementación del MP

BIRF-BM: Proyecto Mejoramiento de Servicios de la Administración de Justicia

JUS PER: Proyecto de Apoyo a la Reforma de Justicia en el Perú

PNTTP: Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario

BP: Banco de Proyectos (Sólo Inversión)

IAC: Iniciativa Anticorrupción

Como se apreció anteriormente, la inversión total asciende a S/. 762 250 425, por lo que comparándolo con los costos de inversión de las intervenciones detalladas por las instituciones sin un enfoque sistémico, se aprecia que representa aproximadamente el 20% de dichos costos.

- El contenido del presente trabajo de investigación sirve para plasmar en iniciativas concretas las diversas propuestas del Plan de Reforma elaborado por la CERIAJUS y del PMSAJ. Es con este ánimo que se somete a las

instituciones a fin de sentar las bases de un proceso consolidado como respuesta al anhelo ciudadano por una eficiente, independiente y accesible Administración de justicia.

RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO

III

- Es imprescindible afinar los indicadores y las evidencias empíricas en los siguientes niveles de estudio, ya que esto permitiría caracterizar mejor los problemas ya identificados en el perfil e identificar problemas adicionales.
- La problemática se debe analizar en el siguiente nivel de estudio considerando las diversas especialidades del derecho, tales como constitucional, penal, civil, familiar, laboral y comercial, pues es un análisis transversal de la problemática que no se ha podido realizar en el perfil, principalmente por la falta de información. El no tener información adecuada, no permite tomar buenas decisiones, dentro de las cuales están las decisiones de inversión orientadas a mejorar los servicios.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Población mayor de 16 años	26
Tabla 2: Ratio 2008	27
Tabla 3: Estimación de los Usuarios Efectivos.....	28
Tabla 4: Estimación de los usuarios potenciales.....	29
Tabla 5: Estimación de los usuarios totales	29
Tabla 6: Kilómetros Cubiertos por las unidades de patrullaje de las comisarías, por distrito	31
Tabla 7: Distancia recorrida por lo UV de patrullaje en el día (Km), por distrito	32

Tabla 8: Dimensionamiento de los servicios de patrullas para vigilancia preventiva.....	33
Tabla 9: Factores de corrección	34
Tabla 10: Dimensionamiento de servicios de patrullas para vigilancia preventiva ajustada.....	34
Tabla 11: Ratio de servicios de patrullaje y operativos	35
Tabla 12: Dimensionamiento de servicios de patrullas para operativos	36
Tabla 13: Estimación de la demanda efectiva y potencial a lo largo del horizonte de evaluación del proyecto.....	37
Tabla 14: Dimensionamiento total de servicios en el macroservicio de Administración de Justicia Penal.....	39
Tabla 15: Dimensionamiento total de servicios de las Denuncias que ingresan al Ministerio Público y al Poder Judicial	40
Tabla 16: Dimensionamiento total de servicios de los Servicios de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho en materia penal	41

Tabla 17: Dimensionamiento total de servicios de los Servicios de Administración de Justicia en materia penal	42
Tabla 18: Dimensionamiento total de servicios de los servicios de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL.....	43
Tabla 19: Dimensionamiento total de servicios de los Servicios de Defensa de Oficio en Materia Penal.....	44
Tabla 20: Proyección de Pendientes de los Servicios de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho en materia penal	59
Tabla 21: Proyección de Pendientes de los Servicios de Administración de Justicia en materia penal.....	60
Tabla 22: Proyección de Servicios de Albergue para PPL que se requieren. ..	61
Tabla 23: Proyección de Brecha en los Servicios de Defensa de Oficio en Materia Penal	62
Tabla 24: ¿Cómo califica la labor que cumple la policía para frenar la delincuencia?	72

Tabla 25: En general ¿Cómo calificaría el trato que dan los policías a los ciudadanos?.....	72
Tabla 26: Número de Jueces especializados que se requieren en materia Penal	81
Tabla 27: Número de Fiscales Provinciales que se requieren en materia Penal	82
Tabla 28: Número de Defensores de Oficio que se requieren en materia Penal	83
Tabla 29: Costos Incrementales de la Propuesta de intervención.....	88
Tabla 30: Relación de la Propuesta de intervención con Otros Proyectos de mejora de los Servicios del SAJ.....	89
Tabla 31: Costo Total del Componente Sistemas de Información (PMSAJ)	91
Tabla 32: Costo Total del Componente Fortalecimiento de las Competencias de los Operadores del Derecho (PMSAJ)	92
Tabla 33: Costo Total del Componente Ampliación de la Cobertura de los Servicios del SAJ (PMSAJ)	94

Tabla 34: Estructura de Costos de la Alternativa de Concesión de Establecimientos Penitenciarios.....	95
Tabla 35: Costos económicos de la violencia (% del PBI)	98
Tabla 36: Violencia y sus costos sociales durante 1996	100
Tabla 37: Beneficios por ahorro de costos monetarios en porcentajes del PBI, ante casos evitados.	101
Tabla 38: Costos por duplicado de DNI.....	101
Tabla 39: Costos por duplicado de tarjetas bancarias.....	102
Tabla 40: Costos del tiempo empleado en realizar los trámites de duplicado	103
Tabla 41: Beneficios por ahorros en costos de casos evitados.....	104
Tabla 42: Costos de Transacción en los que incurren las PPL y sus familias en su manutención en los EP a la semana	106
Tabla 43: Gastos en Salud asumidos por las familias de la PPL al año.....	108
Tabla 44: Costos de Transacción en los cuales incurren las PPL y sus familias en el total de procesos al año	110

Tabla 45: Estimación del Tiempo que utiliza un usuario en una visita al Poder Judicial	112
Tabla 46: Costos en los cuales incurre el Agraviado y la Familia del Procesado No Pobre durante un proceso en materia penal.....	115
Tabla 47: Costos en los cuales incurre la Familia del Procesado Pobre durante un proceso en materia penal.....	115
Tabla 48: Costos en los cuales incurren al mes los usuarios en sus visitas a las demás sedes del Sistema de Administración de Justicia	117
Tabla 49: Pago al Defensor de Oficio por Atención realizada	121
Tabla 50: Beneficios para los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia en el Macroservicio Penal por el Ahorro en Costos.....	124
Tabla 51: Beneficios para los Usuarios del Sistema de Administración de Justicia en Otros Macroservicios por el Ahorro en Costos	128
Tabla 52: Beneficios para las PPL y sus Familias por el Ahorro en Costos de Transacción.....	132

Tabla 53: Beneficios para los Usuarios en Materia Penal por la Implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia	137
Tabla 54: Beneficios para los Usuarios en Otras Materias por la Implementación de los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia	138
Tabla 55: Beneficios para el Estado por el ahorro en el Pago del Defensor de Oficio	141
Tabla 56: Beneficios por el Incremento del PBI ante las mejoras en el nivel de ventas de las PYMEs	146
Tabla 57: Evaluación Social - ahorro de costos monetarios en porcentajes del PBI, ante casos evitados.....	149
Tabla 58: Beneficios Netos a precios sociales (nuevos soles)	150

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Esquema para la identificación de los tipos de Macro Servicios	8
Ilustración 2: Estimación de la población demandante	15
Ilustración 3: Tipología de los demandantes de acuerdo a su participación en el macroservicio	17
Ilustración 4: Enfoque de la población demandante (Fuente PMSAJ)	21
Ilustración 5: Esquema para caracterizar la Capacidad Prestadora de los Macroservicios de la Administración de Justicia	48
Ilustración 6: Esquema de las entidades como productoras de servicios	49
Ilustración 7: Etapas de entrega de servicio	51

Ilustración 8: Macroservicio de Administración de Justicia Penal (*)	56
Ilustración 9: Percepción del incremento del delito	68
Ilustración 10: En general, ¿cómo evaluaría la gestión de la Policía Nacional como institución?	69
Ilustración 11: En general, ¿cómo cree que actúa la Policía en su zona cuando se trata de controlar el delito?	70
Ilustración 12: Costos económicos de la ocurrencia de la violencia	97

Maestría en Gerencia Pública

BIBLIOGRAFÍA

**Modernización del Sistema de
Administración de Justicia en
el Perú**

Darwin Eufrazio, Nilton Silva



2009

BIBLIOGRAFÍA

1. Alejandro Arrieta y Manuel Luy, Tiempo de Ejecución de Garantías y su Impacto en el Mercado Crediticio, Superintendencia de Banca y Seguros, 2002.
2. Amaia Landa, “Hacia una Justicia Modernizada”, Responsable de Justicia, Ibermática
3. Amanda J. Perry, “The Relationship between Legal System and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches”, Journal of Law and Society, Volume 29, number 2, June 2002
4. Antonio Pérez García, “Teorías de Sistemas”, Licenciatura de Trabajo Social, Universidad de la República, Curso 2004, Documento 13.
5. B. Guy Peters, “De Cambio en Cambio: Patrones de Continuidad en la Reforma Administrativa!. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 24 (Oct. 2002). Caracas

6. Carlos Ugalde, Mesa Redonda sobre Reforma del Estado, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003.
7. Cerril W. Gray, "Reforming Legal System in Developing and Transition Countries", a US nationa, is Interin Directos, Public Sector in the World Bank's Poverty Reduction and Economic Management Network, Finance and Development, Setember 1997.
8. Diario "El Comercio", Domingo 26 de Junio del 2005.
9. Editado en los Estados Unidos de América, Cuarta edición, 2004 Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos, Banco Mundial, "Iniciativas de Reforma Jurídica y Judicial"
10. Editado en los Estados Unidos de América, Cuarta edición, 2004 Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos, Banco Mundial, "Iniciativas de Reforma Jurídica y Judicial".

11. Eduardo Rolando Chiara Galván, “Las Notificaciones Electrónicas en la Administración de Justicia del Perú”, Abogado egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Docente principal del curso de Informática Jurídica en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Presidente del Instituto de Derecho Informático y Nuevas Tecnologías IDERTEL

12. Eduardo Rolando Chiara Galván, “Las Notificaciones Electrónicas en la Administración de Justicia del Perú”, Abogado egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Docente principal del curso de Informática Jurídica en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Presidente del Instituto de Derecho Informático y Nuevas Tecnologías IDERTEL

13. Eyzaguirre, Hugo, Roger, Salhuanar y Raúl Andrade. (1998). Poder judicial: impacto en las decisiones empresariales en el Perú. Lima, Perú: Instituto Apoyo.

14. Federico Gen Delgado, "Historia del Derecho Peruano", Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Particular de San Martín de Porres.
15. Frank B. Cross, "Law and Economic Growth"
16. Genc Ruli, "Rule of Law and Economic Growth, How Strong is their Interaction", Director of the Albanian Institute for Contemporary Studies, Tirana
17. Gregorio, Carlos G. "Transparencia en la Administración de Justicia y Acceso a la Información Judicial", Resultados parciales de un proyecto de investigación, Instituto de Investigación para la Justicia, Buenos Aires, Argentina.
18. Herrero, A.; Henderson, K. Agosto de 2004. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.
19. Hiroshi Matsuo, "The Rule of Law and Economic Development: a Cause or a Result?", Law School, Keio University.
20. Hugo Eyzaguirre, "Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America", Inter-American Development Bank Washington, D.C.

Sustainable Development Department State
Governance, and Civil Society Division February
1996.

21. Información Obtenida del Banco de Proyectos. Web
site:

<http://ofi.mef.gob.pe/WebPortal/ConsultaBancoProy.aspx>

22. Jasón Higbee and Frank A. Shmid, “Rule of Law and
Economic Growth”, International Economic Trends,
August 2004.

23. Jorge Basadre, “Historia del Derecho Peruano”, II
Edición, Lima

24. Legal and Judicial Reform Observations,
Experiences, and Approach of the Legal Vice
Presidency, July 2002, The International Bank for
Reconstruction and Development, The World Bank.

25. Ley N° 26872 “Ley de Conciliación”

26. Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura –
Ley N° 26335.

27. Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto
Legislativo Nro 052.

28. Linn Hamnergren, "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where we are and why we haven't made more progress" , Democracy Fellow, USAID Global Center for Democracy and Governance.
29. Los Problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico, elaborado por la Secretaría Técnica del CERIAJUS y publicado por la Comisión Andina de Juristas.
30. Los Problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico.
31. Los Problemas de la Justicia en el Perú: Hacia un enfoque Sistémico. Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Secretaría Técnica, Lima 2004.
32. Manual del Sistema Peruano de Justicia - Justicia Viva, 2003
33. Manual del Sistema Peruano de Justicia-Justicia Viva 2003.
34. Marcial Rubio Correo, Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo V, Pontificia Universidad Católica, Fondo Editorial 1999.

35. Maria Dakolias, "The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean Elements of Reform", junio 1996 World Bank Technical Paper Number 319, The World Bank, Washington, D.C.
36. María de Lourdes Flores Alonso, "Reforma del Estado y Reforma Administrativa", Mayo 2003, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
37. Marina Dakolias, "Court Performance around the World A Comparative Perspective", World Bank Technical Paper N° 430, The World Bank Washington, D.C, The International Bank for Reconstruction and Development.
38. Memoria Anual 2004 del Consejo de Defensa Judicial del Estado.
39. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia – PNRIAJ
40. Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario.
41. Reforma del Estado, Sonia Fleury. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", diciembre 2002.

42. Richard A. Posner, "Creating a Legal Framework for Economic Development".
43. Richard E. Messick, Co-Director, Judicial Reform: The Why, the What, and the How, World Bank Thematic Group on Legal Institutions, Prepared for Delivery at a conference on Strategies for Modernizing the Judicial Sector in the Arab World, March 15-17, 2002, Marrakech, Morocco.
44. Waleed Haider Malik, "E-Justice: Towards a Strategic Use of ICT in Judicial Reform, The World Bank Marrakech Conference Strategies for the Modernization of Justice in Arab Countries Organized by Pogar, undp/wb/moj morocco march 15-17, 2002 E-Justice: Towards a Strategic Use of ICT in Judicial Reform
45. Wladimir Rios Martinez, "Ingeniería de Sistemas", primera edición, Serie Publicaciones Docentes 4708-01-002, Valdivia-Chile (2001)
46. Subirats, J. (1989): Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. MAP.
47. Wikipedia, la enciclopedia libre.

48. “La evaluación de la acción y de las Políticas Públicas”, “Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas”, Lourdes Torres y Vicente Pina.

49. Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la Población Peruana, aprobado a nivel de perfil en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública de Perú, cuyo responsable de formular es el Ing. Darwin Eufrazio León. (Documento Principal de Consulta) - Prog-015-2006-SNIP