

1.5 Acceso a la justicia en emergencia sanitaria: urgencias y vulnerabilidades*

RESUMEN

A lo largo de los últimos años, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso, la academia, la sociedad civil y los medios de comunicación han logrado identificar prioridades en materia de lucha contra la corrupción, de la promoción e institucionalización de la integridad pública y de la reforma de la justicia. Si bien la mayoría de las veces la visibilización de dichas prioridades ha sido producto de escenarios de crisis, estas situaciones han forzado la adopción de consensos mínimos sobre la materia. En esta línea de pensamiento, en julio de 2018, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia. Como producto de su trabajo, dicha comisión entregó un informe con 10 recomendaciones marco, a partir de las cuales el Congreso aprobó diversas leyes orientadas a la reforma del Poder Judicial. Si bien el avance normativo ha sido un logro considerable, se requiere de acciones de seguimiento para identificar compromisos y urgencias que permitan su implementación sin dejar a ninguna persona excluida. Estas urgencias y vulnerabilidades, muy presentes como consecuencia de la actual emergencia sanitaria, serán abordadas en las siguientes páginas de cara a las elecciones generales de 2021.



Diana Chávez
ASOCIACIÓN CIVIL
TRANSPARENCIA

PALABRAS CLAVE:

justicia, capacidades, enfoque de género, derechos humanos, interseccionalidad, COVID-19, vulnerabilidad, acceso a la justicia

Introducción

A inicios de julio de 2018, se hacen públicos los “CNM audios”, una serie de grabaciones producto de interceptaciones telefónicas lícitas en el marco de una investigación criminal que involucraba a jueces, fiscales e incluso a un miembro de la Corte Suprema en actos de corrupción y tráfico de influencias. El caso, conocido posteriormente como “Los Cuellos Blancos del Puerto”, proveyó vasta evidencia sobre una red de corrupción que se extendía a todos los niveles del sistema de jus-

ticia. Como consecuencia de ello, el 12 de julio de 2018, mediante RS N.º 142-2018-PCM, se establece la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, con el objetivo central de “proponer medidas urgentes y concretas para reformar el Sistema de Justicia a fin de aportar a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente e incorruptible”. El informe final de la comisión planteó 10 recomendaciones al Poder Ejecutivo, las cuales son el punto de partida del presente documento.

El estado de las propuestas de

la Comisión para la Reforma del Sistema de Justicia es el siguiente:

Implementadas:

- Descarga procesal de demandas de amparo y contencioso administrativas por el régimen del Decreto Ley N.º 19990
- Eliminación de la intervención del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos

En proceso de implementación:

- Creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público
- Implementación de la Junta Nacional de Justicia
- Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar
- Transparencia en los órganos del Sistema de Justicia
- Implementación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia

No aprobadas:

- Reglamento de Selección y Registro de Jueces Supernumerarios del Poder Judicial y Fiscales Provisionales
- Creación de la Fiscalía Suprema Anticorrupción y el Sistema Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios, Lavado de Activos y Delitos Conexos.
- Probidad en el ejercicio profesional de la abogacía

* Con la colaboración de Adrián Carbajal Rojas.

Opciones de política

Para la valoración del impacto positivo y negativo de las propuestas de política incluidas en el presente documento, se ha tomado como base la perspectiva de derechos, de género y de desarrollo humano. De igual modo, se considera la protección de intereses vulnerables ante las fallas de mercado y las posiciones de desigualdad en el poder.¹ Bajo estas perspectivas, resulta indispensable poner en evidencia los efectos perniciosos que una administración de justicia precaria tiene para las personas que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. En este sentido, Huayta, Chanjan y Saravia (2019)² señalan la importancia de considerar el Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad del Poder Judicial. Este propone que las personas deben obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas sin distinción de sexo, raza, ideología política ni creencias religiosas. De igual modo, reconoce “los obstáculos estructurales y las barreras legales de acceso a la justicia que afectan a las personas en condición de vulnerabilidad” (*ibidem*). Es posible afirmar que el acceso a

la justicia y a la tutela jurisdiccional implicarán, además, la atención a múltiples posiciones de marginación y exclusión que profundizan brechas de desigualdad como el género, la clase social, la lengua materna, la identidad cultural, la ubicación geográfica, la edad, la condición migratoria o la identidad de género, solo por nombrar algunas. Tomando en cuenta estas consideraciones, y por estar directamente relacionadas a la emergencia sanitaria por COVID-19, se sugiere la adopción urgente de las siguientes recomendaciones:

Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ)

- Implementación de Juzgados, Salas y Fiscalías Especializadas
- Creación y equipamiento de unidades de investigación forense
- Personal especializado en todos los niveles de operación del sistema
- Capacitación y acreditación de defensores públicos
- Oportunidades de articulación con integrantes del sistema, sociedad civil y universidades



Resulta indispensable poner en evidencia los efectos perniciosos que una administración de justicia precaria tiene para las personas que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad.

Transparencia en los órganos del Sistema Nacional de Justicia

- Implementación de las obligaciones de transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura
- Revisión conjunta del sistema de expedientes judiciales electrónicos y mesa de partes virtual que garanticen la realización de trámites de forma no presencial durante la emergencia sanitaria

Recomendaciones

Se recomienda una estrategia de implementación que incluya la articulación permanente entre los siguientes operadores del sistema, entidades públicas aliadas y actores de sociedad civil en calidad de usuarios:

Operadores del sistema

- a) El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** es el ente rector para la adopción del enfoque de género en todos los niveles de gobierno. Se pone especial atención en su Dirección General de Trans-

versalización del Enfoque de Género y su Dirección General contra la Violencia de Género; de igual modo, en su Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (Auro-ra), a cargo de los Centros de Emergencia Mujer, el Servicio de Atención Urgente (SAU), la Línea 100 y Chat 100.

1 Dichas consideraciones se encuentran sistematizadas como *racionales for regulating*, en Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2011). *Understanding regulation*. Oxford University Press.

2 Huaita, M., Chanjan, R. y Saravia, M. (2019). *Género y corrupción: Una mirada a los impactos diferenciados de la corrupción en el Perú*. IDEHPUCP.

- b) El **Poder Judicial** operará a nivel del Programa Nacional para la Implementación de la Ley N.° 30364, la Comisión de Justicia de Género y la Comisión de Justicia Intercultural.
- c) El **Ministerio Público** involucra al Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos, del Observatorio de Criminalidad, del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Escuela del Ministerio Público.
- d) El **Ministerio del Interior** involucra al Despacho Viceministerial de Orden Interno, por las competencias para el otorgamiento de garantías personales, y también a la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú.
- e) La **Policía Nacional del Perú** debe incluir a sus divisiones vinculadas de forma directa como indirecta, de modo que se prevenga el tratamiento inadecuado de delitos o faltas —como, por ejemplo, lesiones, o delitos informáticos— que desvíe casos que constituyen violencia basada en género o grupos vulnerables. Esta labor fue iniciada con la publicación de la *Guía de procedimientos para la intervención de la Policía Nacional* en el marco de la Ley N.° 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar) y su reglamento (DS N.° 009-2016 MIMP).
- f) El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, a nivel de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia y de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Esta última tiene experiencias de monitoreo de Portales de Transparencia Estándar durante la emergencia sanitaria, cuyas recomendaciones pueden aplicarse a los entes que forman parte del sistema.
- g) La **Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros**, para la articulación de las diversas plataformas de los entes operadores del sistema, de modo que soluciones ya implementadas durante la emergencia sanitaria puedan estandarizarse, tomando en cuenta la mejora de la experiencia del público usuario.
- c) Los **colegios de abogados** correspondientes a cada distrito judicial.
- d) Las **facultades de Derecho** de universidades públicas y privadas licenciadas por SUNEDU en cada distrito judicial. El fin es establecer alianzas que permitan la colaboración académica y el voluntariado.
- e) El **Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad** (CONADIS).

Público usuario organizado

- a) **Asociaciones de madres y padres de familia, organizaciones de familiares de víctimas de feminicidio y de mujeres desaparecidas, agrupaciones de personas con discapacidad, de niñas y adolescentes, de personas transgénero**, entre otras, que puedan proveer información a nivel de usuario que constituya evidencia para la mejora de servicios. Ello también permitirá la inclusión de los usuarios y usuarias del sistema en calidad de agentes.
- b) **Organizaciones de sociedad civil** que ya han desarrollado diagnósticos e incidencia y estrategias para la reforma judicial, o con experiencias en vigilancia ciudadana, que pueden ser adaptadas para que las usuarias o usuarios del sistema proporcionen información sobre su funcionamiento.

Aliados estratégicos

- a) La **Defensoría del Pueblo** puede evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos (de satisfacción del público usuario) en la implementación de las opciones de política.
- b) La **Academia de la Magistratura** es el ente responsable de la formación de jueces, fiscales y personal auxiliar del sistema de justicia.

Hoja de ruta

100 días

Implementación del SNEJ

- Formación de grupo articulador de cada sector del sistema y la Comisión de Reforma de la Justicia
- Análisis de carga procesal y recursos. Estimación presupuestal ajustada a necesidades reales
- Evaluación de la salud mental y ocupacional del personal operador del sistema
- Inclusión de propuestas en la política nacional de justicia
- Formación de grupos de trabajo multidisciplinarios. Diagnóstico y línea de base de problemas de implementación

Transparencia en el sistema de justicia

- Establecimiento de grupo del trabajo de integrantes del sistema, la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP) la Secretaría de Integridad Pública y la Defensoría del Pueblo, liderado por el Consejo para la Reforma de la Justicia

100 días

Implementación del SNEJ

- Reactivación del grupo de trabajo multisectorial de seguimiento a la Ley N.° 30364 y de la mesa de trabajo sobre acoso virtual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Desarrollo de un modelo de vigilancia ciudadana de cada entidad operadora del sistema en alianza con organizaciones de sociedad civil
- Estrategia de comunicación y rendición de cuentas sobre la implementación del SNEJ

Transparencia en el sistema de justicia

- Completar las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en las entidades que forman parte del sistema

1 año

- Elaboración de un perfil de caracterización del público usuario
- Planificación e implementación según brechas y necesidades detectadas cuando menos a nivel de corte superior
- Evaluación de resultados en los informes anuales del Consejo para la Reforma de la Justicia y ante el Congreso
- Elaboración de propuestas de mejoras regulatorias a nivel administrativo y legislativo
- Reevaluación de carga procesal y ejecución de plan de mejora de la salud mental y ocupacional de los operadores de servicios de emergencia
- Alianzas con sociedad civil, colegios de abogados, facultades de Derecho y sector privado
- Fortalecimiento del Servicio Civil de Graduados (SECIGRA)
- Diseño y ejecución de plan de capacitación en enfoque de género, DD.HH. e interculturalidad a todos los operadores del sistema, en todos sus niveles
- Diseño y ejecución del programa de especialización obligatorio para defensores/as públicos/as y jueces/zas y fiscales especializados/as
- Ejecución de módulos itinerantes de orientación legal y servicios de justicia a nivel de cortes superiores

- Implementación de mecanismos de atención no presencial mediante una plataforma única
- Implementación de otros mecanismos de atención: itinerante, telefónica, entre otros, para personas con discapacidad, zonas de alta dispersión o con dificultades de accesibilidad

5 años

- Planificación e implementación, al menos a nivel de juzgados de paz, según las brechas y necesidades detectadas en el perfil del público usuario
- Ejecución de plan de capacitación en enfoque de género, DD.HH. e interculturalidad a todos los operadores del sistema, en todos sus niveles. Evaluación y actualización permanente
- Elaboración, ejecución y mejora permanente de protocolos de atención con enfoques de género, interculturalidad, DD.HH. y discapacidad
- Implementación de mejoras y estrategias de mitigación de riesgos para contextos complejos (emergencias sanitarias, desastres, entre otros)
- Diseño y ejecución de reformas al sistema a nivel operativo y de regulación, en alianza con el Congreso de la República

- Cumplimiento y actualización permanente de información sensible en todas las entidades del sistema, en todos sus niveles
- Implementación de portales de datos abiertos de todas las entidades del sistema de justicia
- Mejora de la calidad de los portales de datos abiertos en alianza con universidades y sociedad civil