

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA PERÚ

12 de octubre de 2007

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

País:	República del Perú		
Nombre del Proyecto:	Apoyo a la Modernización del Sistema de Justicia Peruano		
Número de Proyecto:	PE-T1057		
Jefe de Equipo/Miembros	Pablo Alonso, Jefe de Equipo, Arnaldo Posadas, Carlos Pimenta, Gonzalo Afcha, y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); y Gonzalo Deustua (ICS/CPE)		
Fecha de la solicitud:	31 de julio de 2007		
Beneficiario:	República del Perú - Ministerio de Justicia (MINJUS)		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Justicia		
Monto y fuente de financiamiento:	BID - Fondo General de Cooperación de España (FGE):	US\$	360.710
	Aporte Local:	US\$	40.000
	Total:	US\$	400.710
Responsabilidad técnica y básica:	División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS)		
Incluido en el programa de cooperación técnica aprobado por el Directorio:	Sí		
Fechas tentativas:	Comité de Préstamos/EVP: 20 de septiembre de 2007; PRE: 10 de octubre de 2007		
Nombre del Fondo:	Fondo General de Cooperación de España (FGE)		

II. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- 2.1 El inadecuado funcionamiento de la administración de justicia es, desde antaño, un freno para el desarrollo económico, político y social del país. A raíz del descubrimiento de los casos de corrupción que ocasionaron la caída del gobierno de Fujimori, desde los inicios de esta década se han venido planteando diversas iniciativas de reforma a la problemática de la Administración de Justicia con un carácter global y sistémico, hasta culminar con el trabajo realizado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que se constituye como la propuesta más profunda, sistémica y consensuada de la historia peruana.
- 2.2 La CERIAJUS fue una comisión creada mediante ley para elaborar un diagnóstico del Sistema de Administración de Justicia (SAJ) y realizar una propuesta integrada para la reforma del mismo. La CERIAJUS, presidida por el Presidente

del Poder Judicial, estuvo integrada por 16 miembros, representantes de todas las instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Academia de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso de la República) y de la sociedad civil (cinco representantes elegidos por el Acuerdo Nacional, un representante de los Colegios de Abogados y uno de las Facultades de Derecho). La opinión unánime es que el proceso impulsado por la CERIAJUS ha sido el esfuerzo más integrado, participativo y de mayor calidad de todos los realizados en el país.

- 2.3 El diagnóstico realizado por la CERIAJUS identifica, entre otras muchas, las siguientes debilidades del SAJ: (i) ausencia de mecanismos de obtención y proceso de información que pueda coadyuvar al manejo del SAJ; (ii) inadecuada cobertura, en cantidad y calidad, de los servicios que brinda el SAJ; (iii) desorganización y falta de sistematización de las funciones jurisdiccionales y administrativas de las instituciones que componen el SAJ; (iv) ausencia de sistemas administrativos transversales (i.e., recursos humanos, adquisiciones, administración financiera; administración de recursos materiales e infraestructuras; tecnologías de información) en cada una de las instituciones del SAJ, lo que impide una participación efectiva en el SAJ y deteriora su gobernabilidad; (v) ausencia de una política que garantice la sostenibilidad de las inversiones necesarias para modernizar el SAJ y mantener niveles adecuados de modernidad; (vi) obsolescencia legislativa del marco regulador del SAJ; y (vii) problemas de coordinación entre las instituciones del SAJ que afectan a la gobernabilidad del mismo.
- 2.4 El 24 de abril de 2004, la CERIAJUS presentó públicamente el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ). El PNRIAJ propone: (i) la enmienda a la totalidad del Título de la Constitución relativo al Poder Judicial; (ii) la modificación de las Leyes Orgánicas correspondientes; (iii) la modificación de la normativa sustantiva y procesal relativa al SAJ; y (iv) la financiación de 118 proyectos específicos de inversión, cuyo costo ascendería a aproximadamente US\$400 millones.
- 2.5 El Ministerio de Justicia (MINJUS) creó el Grupo Impulsor (GI), compuesto por representantes de cada una de las instituciones del SAJ, para seguir dando impulso al PNRIAJ.
- 2.6 En este contexto, el GI, tomando como base en el PNRIAJ y teniendo en cuenta lo acontecido desde su presentación, y observando la normativa peruana en materia de inversiones públicas, preparó un perfil de programa y lo sometió para consideración del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), obteniendo su validación. Este programa ha sido denominado “Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana” (PMSAJ) (véase párrafo 3.1).

- 2.7 Seguidamente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (el Banco) US\$1.179.250 para financiar los estudios de prefactibilidad y factibilidad del Programa. Con base en esta solicitud, el Banco ha aprobado con cargo a la línea FAPEP la operación PE-L1028 “Apoyo a la Preparación del Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana.”
- 2.8 Los recursos de esta operación (PE-L1028) no alcanzan para financiar todas las actividades necesarias para la preparación del PMSAJ y que se consideran esenciales para garantizar el éxito de las reformas.
- 2.9 En particular, se necesita financiamiento para: (i) realizar las modificaciones necesarias al marco constitucional y normativo [véase párrafo 2.4, incisos (i), (ii) y (iii)]; (ii) actualizar algunas de las políticas privativas del sistema (ej.. defensa legal, instituciones penitenciarias, etc.) identificadas por el CERIAJUS; (iii) generar estrategias dirigidas a crear las condiciones de gobernabilidad del sistema; (iv) preparar planes para dotar a la entidades del SAJ de la capacidad necesaria para implementar las reformas del Programa; y (v) diseñar la estrategia de implementación y el mecanismo de ejecución del PMSAJ que asegure la gobernabilidad de la reforma.
- 2.10 La presente operación financiaría la realización de estas actividades esenciales que no están contempladas en los estudios de factibilidad y prefactibilidad que el Banco financiaría mediante la operación PE-L1028.

III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA:

- 3.1 El objetivo principal de esta cooperación técnica (CT) será complementar los estudios de factibilidad y prefactibilidad financiados por la operación PE-L1028 para apoyar la preparación del Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana PMSAJ, PE-L1031 (el Programa), mediante el desarrollo de insumos técnicos que garanticen la optimización de la inversión requerida.
- 3.2 Los objetivos específicos de la operación serán: (i) apoyar el desarrollo normativo necesario para crear las condiciones jurídicas que garanticen la gobernabilidad del SAJ; (ii) preparar los planes estratégicos de reforma institucional de cada una de las instituciones que componen el SAJ para asegurar su capacidad para ejecutar las inversiones y reformas previstas en el Programa; (iii) desarrollar políticas modernas para la defensa de oficio y el manejo, construcción y privatización de instituciones penitenciarias; y (iv) diseñar la estrategia de implementación y el mecanismo de ejecución del Programa que asegure la gobernabilidad de la reforma.
- 3.3 Para lograr el cumplimiento de sus objetivos, la CT se organizará en cuatro componentes, tal como se describe a continuación:

a) Desarrollo Legislativo

- 3.4 Este componente incluirá la financiación de la asistencia técnica requerida para modificar aquellas normas cuya modificación el país considera necesaria a fin de permitir un adecuado funcionamiento del SAJ (Véase párrafo 2.1). Las actividades que podrán ser financiadas por este componente incluyen: (i) la elaboración de anteproyectos de reformas parciales de la Constitución en lo relativo al ordenamiento del SAJ y de las correspondientes leyes orgánicas; y (ii) la organización y realización de talleres de validación, discusión y difusión de los anteproyectos de las propuestas de enmienda constitucional y leyes orgánicas entre grupos redactores, involucrados del sector, miembros del Legislativo y la sociedad civil. Como resultados de este componente se espera obtener la presentación ante el Congreso de las enmiendas constitucionales y anteproyectos de las enmiendas constitucionales y las propuestas de leyes orgánicas correspondientes. Se espera que las actividades mencionadas se lleven a cabo dentro de un período de diez meses.

b) Fortalecimiento de la capacidad ejecutora de las instituciones del SAJ

- 3.5 Este componente incluirá la financiación de la asistencia técnica requerida para desarrollar los planes corporativos estratégicos para fortalecer las funciones transversales administrativas de las instituciones del SAJ (ej., planificación, toma de decisiones, administración financiera, administración de recursos humanos, administración de recursos materiales e inmobiliarios, procesos de compras, administración de tecnologías de la comunicación y la información, etc.). Como resultados de estas actividades se espera contar con al menos cinco planes correspondientes a organizaciones específicas que hayan sido consensuados y tengan una vigencia mínima de cinco años. La realización de estas actividades implicará la contratación de servicios especializados de consultoría (consultores individuales y/o firmas) y el financiamiento de gastos para la organización de trabajo. Se anticipa que las actividades contenidas en este componente serán ejecutadas en un período de seis meses.

c) Desarrollo de Políticas

- 3.6 Este componente incluirá la financiación de la asistencia técnica requerida para desarrollar políticas modernas para: (i) la defensa letrada de oficio que se ajuste a las particularidades peruanas; y (ii) la administración de las instituciones penitenciarias y de la política penitenciaria (i.e. diseño, financiación, construcción, mantenimiento, etc. —preferentemente mediante la modalidad de Asociación Público Privada, APP). La realización de estas actividades implicará la contratación de servicios especializados de consultoría y el financiamiento de gastos para la organización de trabajo. Se anticipa que las actividades contenidas en este componente serán ejecutadas en un período de cuatros meses.

d) **Diseño de la estrategia de la reforma y del esquema de ejecución para el Programa**

- 3.7 El SAJ peruano está compuesto por ocho instituciones con variados grados de independencia y autonomía lo que dificulta la gobernabilidad del SAJ. Por esta razón, esta CT diseñará la estrategia de la reforma y el mecanismo de ejecución del Programa que asegure la gobernabilidad de la reforma y del sistema, y la ejecución coordinada del Programa. Este componente implicará la contratación de servicios de consultoría especializada que provean orientación a las entidades involucradas en la conclusión de un acuerdo que incluya, entre otros aspectos: (i) el contenido, la secuencia y la velocidad de los cambios institucionales necesarios que garanticen la gobernabilidad del SAJ; (ii) la definición de los roles y responsabilidades de las instancias de supervisión, coordinación y ejecución de las distintas partes del Programa; (iii) el mecanismo de solución de desacuerdos; y (iv) los mecanismos de seguimiento a la implementación del programa. Se espera que las actividades de este componente sean ejecutadas en un período de 9 meses.

IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El costo total de esta cooperación técnica se ha estimado en US\$400.710. El siguiente cuadro presenta una estimación detallada de los costos de la operación.

**Tabla IV-1: Tabla de Costos
(En US\$)**

I. Tipo de gasto	Banco (FGE)	Aporte Local	TOTAL
<i>Expertos SAJ</i>			
Honorarios:			
@ 40 días de trabajo x US\$500 x 10 expertos	200.000		200.000
<i>Firma consultora (planeación estratégica)</i>			
Honorarios.			
2meses x 5 expertos a US\$12,000 por mes	120.000		120.000
<i>Experto institucional</i>			
Honorarios:			
3 meses x US\$5,000	15.000		15.000
<i>Moderadores</i>			
Honorarios:			
Per diem: 45 días x US\$238	10.710		10.710
Costos de viaje:			
Viaje Internacional: 1 tickets x 10 consultores x US\$ 1500	15.000		15.000
Gastos administrativos		10.000	10.000
Organización de 8 foros de consulta nacionales y regionales		30.000	30.000
Total	360.710*	40.000	400.710

Tipo de cambio a Julio 22, 2007 – US\$1 = Euro .723537

V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 El plazo de ejecución será de 16 meses y el plazo de desembolsos será de 22 meses, contabilizando el periodo de licitación.
- 5.2 El acuerdo individual para formalizar esta operación será suscrito entre el Banco y la República del Perú (el beneficiario). Por decisión del Grupo Impulsor (GI) el Organismo Ejecutor (OE) será el Ministerio de Justicia (MINJUS).
- 5.3 Para la coordinación de las actividades de la operación, las coordinaciones necesarias entre las distintas entidades del sistema de administración de justicia, y con el Poder Legislativo, y las actividades de comunicación requeridas, el MINJUS hará uso de la Unidad Ejecutora (UE) que ha sido constituida para la administración y ejecución del Memorando de Asistencia para la Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos (PE-L1028). Ésta EU cuenta con un presupuesto administrativo de US\$119.250 y de US\$148.000 de asistencia técnica para apoyar en la supervisión de los trabajos de consultoría comprendidos en esta operación. Asimismo, la Unión Europea está colaborando con US\$40,000 para desarrollar talleres de diálogo con usuarios, operadores y la sociedad civil en la ciudad de Lima y en ciudades del interior.
- 5.4 La dirección técnica de este proyecto quedará a cargo del GI. A estos efectos, y para garantizar la adecuada implementación de esta operación, la UE preparará informes ejecutivos mensuales para su validación por el GI. El GI se reunirá una semana después de la remisión de los respectivos informes para validar el trabajo realizado y determinar los ajustes que sean pertinentes. El GI, a iniciativa de cualquiera de las partes integrantes del mismo, podrá convocar tantas reuniones como considere necesarias para garantizar una supervisión y dirección adecuadas.
- 5.5 El Banco seleccionará y contratará a los consultores de acuerdo con las políticas y procedimientos establecidos en el documento GN-2350-7. De acuerdo con la normativa del FGE, al menos el 75% de los recursos provenientes del fondo deberán ser destinados a la contratación de consultores de nacionalidad española. Para garantizar la adecuada implementación de esta operación, se tomarán las siguientes medidas: (i) el cronograma de ejecución y los términos de referencia para la contratación de las consultorías que se llevarían a cabo con esta operación se prepararán y acordarán antes de su aprobación. A estos efectos, se realizarán ocho talleres de consulta durante el mes de septiembre de 2007; (ii) la selección de los candidatos se realizará de común acuerdo entre los miembros del GI con base a la lista de candidatos que prepare la UE; y (iii) la UE preparará informes ejecutivos mensuales de avance para su validación por el GI. El GI se reunirá una semana después de la remisión de los respectivos informes para validar el trabajo realizado y determinar los ajustes que sean pertinentes. El GI, a iniciativa de cualquiera de las partes integrantes del mismo, podrá convocar tantas reuniones como considere necesarias para garantizar una supervisión y dirección adecuadas.

La UE, previa consulta con el GI, autorizará los pagos a los consultores, con la no-objeción del Banco. El Banco será responsable por los desembolsos.

VI. TEMAS PRINCIPALES

- 6.1 Dado que los beneficios del Programa—y por tanto, de esta operación—afectan a distintas entidades del sistema de administración de justicia que son independientes entre sí, los consiguientes requerimientos de coordinación son de especial importancia.
- 6.2 En este sentido, el equipo de proyecto ha buscado un esquema de ejecución que permite una coordinación ágil y eficiente, a la vez que respeta las prerrogativas de cada entidad participante.
- 6.3 En efecto, aparte de los arreglos institucionales adoptados en esta operación (ver páf. 5.5) las instituciones del SAJ han firmado un Convenio Interinstitucional para la ejecución del Programa. Dicho convenio estipula la obligación de facilitar la información requerida para la elaboración de los estudios, realizar las coordinaciones pertinentes en las áreas correspondientes dentro de cada una de las instituciones, revisar y validar la documentación que elaboren los equipos de consultores y dotar un equipo de contraparte y/o funcionarios de enlace que acompañen la ejecución de esta operación.
- 6.4 Asimismo, es necesario que las acciones de esta operación estén debidamente coordinadas con la realización de los estudios de factibilidad que se están financiando con la operación PE-L1028, dado que ambos insumos son elementos esenciales para la preparación del PMSAJ, parte del cual sería financiado por el Programa (ver pár. 3.1). En este sentido, el Banco y el GI han acordado realizar una sesión de trabajo durante la misión de identificación para definir las instancias y mecanismos de coordinación durante la ejecución de los estudios. Estos acuerdos serían tenidos en cuenta en la preparación del contrato con la firma que lleve a cabo los estudios.
- 6.5 Dado que el número de donantes involucrados en el sector es numeroso, es necesario establecer mecanismos efectivos de coordinación. En este sentido, el Banco y el Grupo de Justicia de donantes (cuya coordinación esta llevándose a cabo por la Unión Europea) han acordado realizar una sesión de trabajo durante la misión de identificación para definir el mecanismo de coordinación y programa de ejecución de los estudios y preparación del PMSAJ.

VII. PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 Las actividades propuestas se iniciarían en octubre de 2007. Los Términos de Referencia para las actividades propuestas serán revisados por el Organismo Ejecutor y los borradores de los mismos serán validados con todas las entidades involucradas durante octubre y noviembre del mismo año. De conformidad con

los procedimientos del Banco, el Organismo Ejecutor ha comenzado a identificar consultores y firmas consultoras para que presenten propuestas.

VIII. ESTRATEGIA SOCIAL Y AMBIENTAL

- 8.1 La presente CT no tiene implicancias ambientales ni sociales por tratarse de la elaboración de estudios, y su Categoría en el Filtro de Salvaguardas es "C".

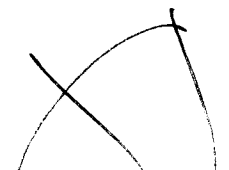
IX. RIESGOS

- 9.1 Si bien la Dirección de Programación Pública del Ministerio de Economía y Finanzas contempla en su programa multi-anual de inversiones un endeudamiento de US\$50 millones para el PMSAJ, es posible que la complejidad del sector, principalmente debida a los problemas de gobernabilidad citados en el párrafo 2.3 (vii), retrasen la preparación de la operación. En este contexto, se están adoptando una serie de medidas dirigidas a minimizar la probabilidad de ocurrencia de esta eventualidad [ver párrafos 6.3, 6.4 y 6.5).

X. RESPONSABILIDAD EN EL BANCO

- 10.1 Responsabilidad Técnica: División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS), a través de Pablo Alonso, ICF/ICS (pabloal@iadb.org; tel.: +202-623-2970, fax +202-312-4233).
- 10.2 Responsabilidad de Desembolsos: División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS).

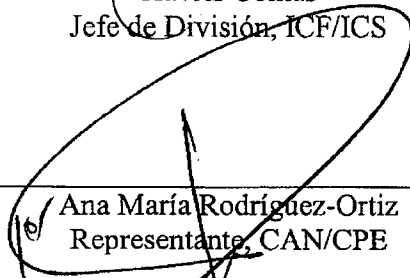
Vo.Bo.:


Xavier Comas
Jefe de División, ICF/ICS

2/10/07

Fecha


Vo.Bo.:


Ana María Rodríguez-Ortiz
Representante, CAN/CPE

28/9/07

Fecha

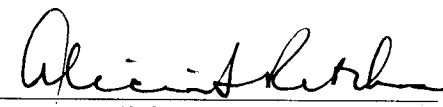
Aprobación:


Luisa Rains
Gerente a.i., VPS/ICF

2/10/07

Fecha

Aprobación:


Alicia S. Ritchie
Gerente General, CAN/CAN

10/11/07

Fecha



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año del Deber Ciudadano"

Despacho Ministerial

Lima, 31 JUL. 2007

OFICIO N° 798 -2007-JUS/DM

Señor Doctor

CHRISTOF KUECHEMANN

Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en el Perú

Presente.-

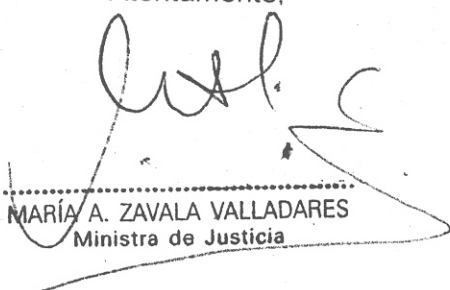
Tengo el agrado de dirigirme a usted, con el fin de manifestarle nuestro agradecimiento por el apoyo que viene brindando su representada a la Reforma del Sistema de Administración de Justicia a través de la asistencia técnica y financiera al Programa de Inversión Pública "Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana-PMSAJ", mediante el cual se implementarán los aspectos tangibles recomendados por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS.

Sobre el particular, corresponde señalar que, con el fin de contar con un marco orientador de este importante proceso de reforma, es preciso hacer de su conocimiento que se tiene pendiente el financiamiento necesario para realizar las modificaciones normativas, la definición de políticas y estrategias y, el fortalecimiento de la unidad formuladora del Programa de Inversión.

Por tal motivo, solicitamos a usted acceder al financiamiento del Fondo Español de Consultorías por un monto total de US\$ 360.710, cifra que ha sido determinada por todas las instituciones que conforman el Sistema de Administración de Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia y la Academia de la Magistratura), la misma que ha contado con el apoyo del Sr. Pablo Alonso, funcionario de su representada.

Agradeciéndole de antemano la atención dispensada al presente, aprovecho la ocasión para expresar a usted las muestras de mi especial y alta consideración.

Atentamente,



MARÍA A. ZAVALA VALLADARES
Ministra de Justicia