

BARRERAS PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES EN EL PERÚ

TRIUNFAR EN LAS CORTES ES SÓLO LA MITAD DE LA BATALLA:

Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Abril 2004

SANDRA ELENA

ALVARO HERRERO

KEITH HENDERSON

BARRERAS PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES EN EL PERÚ

TRIUNFAR EN LAS CORTES ES SÓLO LA MITAD
DE LA BATALLA:

Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Abril 2004

SANDRA ELENA
ALVARO HERRERO
KEITH HENDERSON



**BARRERAS PARA LA EJECUCIÓN DE
SENTENCIAS JUDICIALES EN EL PERÚ
TRIUNFAR EN LAS CORTES ES SÓLO
LA MITAD DE LA BATALLA:
Una perspectiva desde la pequeña empresa y otros usuarios**

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	1
I. Introducción: Análisis del Proceso de Ejecución de Sentencias con un Enfoque Desde la Pequeña y Mediana Empresa	13
1. Consideraciones Preliminares	13
1.1 La Ley y la Práctica	
1.2 Foco de Atención en MYPES	
1.3 Efecto Económico de la Ineficiencia de las Ejecuciones	
1.4 Estructura del Informe	
2. Contexto Político, Histórico, Judicial y Socioeconómico de Perú	16
2.1 Estructura Constitucional de Gobierno	
2.2 El Poder Judicial en el Perú	
2.3 Situación Política	
2.4 Situación Socioeconómica	
II. Marco Legal e Institucional de los Procesos de Ejecución	19
1. Tipos de Juzgados	19
1.1 Juzgados de Paz Letrados	
1.2 Juzgados Especializados	
2. Tipos de Procesos de Ejecución	22
2.1 Procesos Ejecutivos	
2.2 Procesos de Ejecución de Garantías	
2.3 Procesos de Ejecución Forzada (Ejecución de Sentencias)	
3. Remate Judicial de los Bienes del Deudor	24
3.1 Tasación de los Bienes	
3.2 Remate de los Bienes	
3.3 Límite de Tres Convocatorias por Remate	
3.4 Liquidación Final y Pago del Acreedor	
4. Los Actores Institucionales del Proceso de Ejecución	27
4.1 Percepción Pública de los Diferentes Actores	
4.2 Jueces	
4.3 Especialistas Legales	
4.4 Medidas anticorrupción	
5. Usuarios del Sistema	30
5.1 Juzgados Especializados	
5.2 Juzgados de Paz Letrados	
III. Tiempos y Costo de los Procesos: La Ley y La Práctica	33
1. El Tiempo Como Desincentivo Para el Uso de las Cortes	33
1.1 El Tiempo Según la Ley	

1.2	Tiempos Reales Según la Práctica	
1.3	Principales Causas de Demoras	
2.	El Costo de Litigar	37
2.1	Tipos de Costos	
2.2	Estimación de Costos Reales	
IV.	Eficiencia del Sistema y Principales Obstáculos del Proceso de Ejecución	41
1.	Percepción Acerca de la Eficiencia del Sistema	41
1.1	Percepciones de Eficiencia	
1.2	Percepciones de Parcialidad	
1.3	Barreras a la Utilización del Sistema Judicial	
2.	Principales Obstáculos del Proceso de Ejecución de Sentencias	43
2.1	Ranking de Obstáculos - Encuesta IFES	
2.2	Cultura del No Pago	
2.3	Marco Legal y su aplicación	
3.	Obstáculos Específicos de los Juzgados de Paz Letrados	46
3.1	Mayor Eficiencia de los Procedimientos de la Justicia de Paz en Cuanto a Tiempos y Costos	
3.2	La Relación con las Partes y la Mediación del Juez Deberían Ser Promovidas	
4.	Análisis de Obstáculos Específicos	47
4.1	Complejidad de las Notificaciones	
4.2	Frecuencia del Uso de Tácticas Dilatorias: Excepciones y Nulidades	
4.3	Inicio de Procesos de Reestructuración Patrimonial	
4.4	Falta de Uniformidad de las Decisiones en Diferentes Juzgados	
4.5	Sobrecarga Procesal por Reclamos de Pagos de Pensiones	
4.6	Corrupción en los Procesos de Ejecución	
5.	Obstáculos Específicos que Presentan los Remates Judiciales	53
5.1	Interpretación de las Normas	
5.2	Grupos que Impiden la Libre Participación en los Remates	
5.3	Tercerías	
V.	Sistema Judicial Versus Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias	59
1.	Tipos de Mecanismos	60
1.1	Conciliación	
1.2	Arbitraje	
1.3	Negociación Directa con el Deudor	
2.	Eficiencia de los Distintos Sistemas y Preferencias de los Empresarios	63
2.1	Conciliación	
2.2	Arbitraje	
2.3	Negociación Directa con el Deudor	
2.4	Ejecución por la Vía Judicial	
3.	Ejecución de Laudos Arbitrales y Acuerdos Conciliatorios	65
3.1	Ejecución de Laudos Arbitrales y Acuerdos Conciliatorios	
3.2	Cumplimiento voluntario de las decisiones dispuestas mediante el uso de MARC.	
4.	Cambios Necesarios para la Consolidación de los MARC	66
4.1	Creación de Salas y Juzgados Especializados	
4.2	Apelaciones	

VI. Ejecuciones Contra el Estado	67
1. Obstáculos para la Ejecución de Sentencias Contra el Estado	67
1.1 Resultados de la Encuesta de IFES	
1.2 El Análisis del Tribunal Constitucional sobre los Obstáculos al Cumplimiento de Decisiones Judiciales	
1.3 Los hallazgos de la Comisión Multisectorial	
2. Las MYPES y los Procesos de Compras del Estado	70
2.1 El Entorno de Negocios para la Participación de las MYPES en el Sistema de Adquisiciones Públicas.	
2.2 Conexión entre el Sistema de Ejecución de Decisiones Judiciales y el Crecimiento de las MYPES a Través una Mayor Participación en las Adquisiciones Públicas	
VII. Conclusiones y Recomendaciones	73
A. Principales Conclusiones	73
B. Recomendaciones y Propuestas de Reformas	75
ANEXO 1: Metodología de la Investigación	81
ANEXO 2: Diagramas de Flujo de los Procesos de Ejecución	83
ANEXO 3: Síntesis Bibliográfica y Lecciones Aprendidas	89
ANEXO 4: Bibliografía	95
ANEXO 5: Tabla Comparativa: Argentina, México y Perú	99
ANEXO 6: Matrices de IFES sobre Ejecución de Sentencias Judiciales	101
ANEXO 7: Obligaciones Internacionales Referidas a un Juicio Justo	105
ANEXO 8: Principios Globales para el Cumplimiento de Decisiones Judiciales y Mejores Prácticas para la Transparencia y la Rendición de Cuentas	107
ANEXO 9: Cuadro sobre Decisiones Empresariales que son Producto de la Ineficiencia Judicial	109

**BARRERAS PARA LA EJECUCIÓN DE
SENTENCIAS JUDICIALES EN EL PERÚ.
TRIUNFAR EN LAS CORTES ES SÓLO
LA MITAD DE LA BATALLA:**

Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Por Sandra Elena, Alvaro Herrero, y Keith Henderson¹

RESUMEN EJECUTIVO

I. Introducción

El cumplimiento efectivo y justo de las sentencias judiciales ha surgido recientemente como un tema de importancia crítica para alcanzar tanto un verdadero Estado de Derecho como reformas económicas y democráticas sostenibles. Sin embargo, poco se sabe, excepto por escasa evidencia anecdótica, acerca de cómo funciona el proceso de ejecución de sentencias judiciales, cuál es su costo, quiénes son sus responsables, cuáles son los principales obstáculos y cómo salvar dichos obstáculos. A tal fin, IFES emprendió un exhaustivo estudio comparativo del proceso de ejecución de sentencias judiciales civiles y comerciales en América Latina.

Nuestra investigación en Perú se basa en otros estudios de IFES realizados en Argentina y México, como así también en estudios precursores a nivel nacional, regional e internacional. Los principales objetivos de la investigación realizada en Perú fueron identificar y analizar las barreras más importantes para la ejecución justa y efectiva de sentencias judiciales y la medición del costo de acceder al proceso de ejecución desde la perspectiva de una subcategoría de usuarios del sistema de justicia: las pequeñas y medianas empresas (MYPES).

Nuestros hallazgos no sólo complementan y aumentan los estudios antes señalados sino que también confirman dichos hallazgos y generan nuevos interrogantes que merecen un mayor análisis y debate público, tales como el impacto económico y legal de la informalidad en el sector de MYPES.

1 Los tres autores de este informe se han desempeñado en el campo del Estado de Derecho por más de diez años. IRIS Center Perú ha realizado una importante contribución al estudio mediante su participación en el desarrollo de los flujogramas. Luis Diez Canseco, Carlos Ruska, Javier Gallo y Miguel Santa Cruz son reconocidos abogados peruanos que han contribuido a la investigación a través de su experiencia en el sistema de justicia peruano. Angana Shah es una abogada estadounidense especialista en desarrollo internacional que ha contribuido a la edición del informe. Violaine Autheman, Carlos Hamman y Luis Ramírez Daza, son abogados de Francia y Perú, miembros del equipo de Estado de Derecho de IFES, y han participado en el diseño e investigación del proyecto.

Conclusiones principales

El análisis de las investigaciones y datos obtenidos hasta la fecha nos permite identificar las siguientes cuatro conclusiones principales:

Las cuatro conclusiones principales de nuestro estudio son:

1. El **tiempo** necesario para hacer cumplir una sentencia, tanto en teoría como en la práctica, es innecesariamente largo y por ende costoso, y es una de las principales razones por la cual las MYPES no utilizan el sistema de ejecución de sentencias.
2. El **formalismo** y la **complejidad** del proceso de ejecución de sentencias es la principal causa de las demoras. Ejemplos de ello son las excesivas objeciones y apelaciones, los tecnicismos relacionados con las notificaciones, y una excesiva tendencia a utilizar procedimientos escritos.
3. El **pobre desempeño** y la **ausencia de rendición de cuentas de jueces** y otros funcionarios judiciales son otras de las causas claves de las demoras. Ejemplos de ello son los jueces que no siguen las disposiciones legales ni aplican sanciones incluso en los casos flagrantes de maniobras dilatorias, la percepción de que hay jueces que tienden a favorecer a los deudores, la tendencia de algunos jueces a aceptar objeciones y apelaciones basadas en simples tecnicismos, y el énfasis de los funcionarios judiciales en aspectos técnicos y formalistas del proceso de notificaciones.
4. Tanto el **Estado de Derecho como la libertad contractual y los derechos a la propiedad privada y a un juicio rápido y justo están seriamente comprometidos** por la ineficiencia e ineficacia del proceso de ejecución de sentencias judiciales. Hasta que las leyes no sean cumplidas de manera justa, efectiva y eficiente, no será posible generar confianza en el sistema legal y una cultura de Estado de Derecho en la sociedad peruana.

El estado de la investigación

El análisis de los estudios existentes a nivel nacional, regional y global nos lleva a realizar diversas aclaraciones. En primer lugar, la investigación acerca de la ejecución de sentencias civiles se encuentra aún en una etapa incipiente, habiéndose realizado algunos estudios precursores en América Latina y Europa.

En segundo lugar, los estudios realizados pueden dividirse en tres categorías de acuerdo a su metodología: (i) estudios académicos “de escritorio”; (ii) encuestas de percepción de usuarios; y (iii) estudios de casos judiciales. Nuestra investigación en América Latina intenta integrar esos tres enfoques metodológicos construyendo sobre la base del análisis de casos judiciales realizado por el Banco Mundial y utilizando también las encuestas y entrevistas con usuarios del sistema de ejecución de sentencias.

En tercer lugar, se han realizado dos clases particulares de estudios en América Latina y en Perú en particular. La primera clase se concentra en la interacción entre empresas, con o sin distinción de tamaño, y el sistema de justicia en toda su amplitud. Estos estudios examinan el acceso al sistema de justicia pero sin prestarle atención específica al proceso de ejecución de sentencias. La segunda clase se concentra en el sistema de ejecución de sentencias judiciales, sin importar el tipo de usuario. Nuestro estudio, por su parte, intenta por primera vez una combinación de los dos enfoques descriptos al analizar el sistema de ejecución de sentencias desde la perspectiva de las pequeñas empresas.

Si comparamos los resultados de nuestra investigación con los estudios precursores descriptos precedentemente, descubrimos que muchos de los hallazgos y recomendaciones de estudios anteriores son igualmente relevantes para las MYPES peruanas. Dichos hallazgos incluyen la existencia de vericuetos legales

y procedimientos formalistas que generan demoras innecesarias, numerosas peticiones, apelaciones frívolas, sobrecostos excesivos, acceso inadecuado a la información y requisitos técnicos en lugar de substanciales para las notificaciones. Nuestra investigación ha confirmado algunas de las creencias generalizadas con respecto a los problemas del sistema legal, tales como la existencia de casos que tardan años en resolverse, las demoras causadas por los mismo litigantes y jueces, y un uso abusivo de los tiempos procesales.

Lecciones aprendidas de América Latina y Europa

Una de las principales lecciones de nuestro estudio en Perú es que dicha clase de problemas se constituyen en barreras casi infranqueables para las MYPES. De hecho, el proceso para ejecutar una sentencia judicial, tanto en teoría como en la práctica es tan largo, complicado, incierto y finalmente costoso que las pequeñas empresas intentan por todos los medios no recurrir al sistema de justicia, incluyendo a los procesos de ejecución de sentencias. La incapacidad de las MYPES para acceder al sistema de justicia para hacer cumplir los contratos, proteger la propiedad intelectual, o cobrar simples deudas, se ve exacerbada por la amplia variedad de barreras que se deben enfrentar en cada uno de los pasos del proceso de ejecución de sentencias.

Asimismo, resulta interesante comparar algunos de los principales hallazgos de Perú y América Latina con aquellos estudios de Europa Occidental y Europa del Este, donde se están realizando serios esfuerzos para crear sistemas de ejecución de sentencias más eficientes. Muchos de los países de Europa del Este están plagados de problemas que son similares a los identificados en Perú, incluyendo la corrupción judicial, el uso abusivo de las herramientas procesales para retrasar injustificadamente los procesos, y la falta de acceso a información. El análisis del creciente cúmulo de investigaciones, incluyendo los resultados de las reformas y las lecciones aprendidas y guías de mejores prácticas del Consejo de Europa, junto con las decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos sobre la ejecución de sentencias, nos permite identificar patrones globales y mejores prácticas que pueden ser de gran utilidad para los países latinoamericanos que recién han comenzado a explorar vías para mejorar sus sistemas de ejecución de sentencias. Claramente cada una de las regiones tiene mucho por aprender de la otra, y las experiencias desarrolladas en Europa son relevantes para América Latina.

18 Recomendaciones para un sistema de ejecución justo y eficiente en Perú

1. Limitar las apelaciones frívolas.
2. Reformar el proceso de notificaciones.
3. Limitar los requisitos formales para la presentación de escritos. Oralizar algunos procedimientos.
4. Mejorar el sistema de remates
5. Transparentar los remates públicos.
6. Evitar poner límites a la cantidad de remates.
7. Otorgar al registro de la propiedad fe plena como forma de evitar reclamos sobre propiedad.
8. Obligar al deudor a declarar sus bienes ante el juez.
9. Mantener un registro de sentencias judiciales.
10. Considerar la posibilidad de limitar la intervención judicial, restringiéndola solamente a aquellos casos en los que el debido proceso se vea cuestionado.
11. Capacitar a los jueces en los aspectos económicos de la ejecución de sentencias.
12. Idealmente, el proceso debe ser dirigido por el acreedor.
13. Incrementar e implementar efectivamente las sanciones por mala conducta o fraude de los deudores y terceras personas.
14. Las tercerías sólo deben ser tratadas por la corte que entiende sobre la ejecución.
15. Los oficiales notificadores deben ser compensados de acuerdo a un sistema transparente.
16. De-formalizar y simplificar el proceso de ejecución.
17. Apoyar y promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
18. Promover, fomentar y apoyar la realización de estudios empíricos de expedientes judiciales y de ejecuciones en contra del Estado.

Metodología de IFES

La metodología aplicada por IFES en el estudio de Perú tuvo múltiples facetas. Sus componentes principales fueron (i) una encuesta a representantes de MYPES, quienes en su mayoría han recurrido al sistema de ejecución de sentencias; (ii) entrevistas detalladas con actores claves tales como abogados, jueces, representantes de la banca, y pequeños empresarios; (iii) una revisión de todo el espectro de investigaciones y proyectos de reformas existentes; (iv) el análisis de los hallazgos principales y recomendaciones de expertos regionales sectoriales; y (v) el desarrollo de diagramas de flujo de los procesos básicos bajo estudio.

En Perú las pequeñas empresas representan el 99% del empresariado y tienen un gran impacto sobre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la disminución de la corrupción. Debido a que se han implementado muy pocos estudios y programas para mejorar el Estado de Derecho, disminuir la corrupción y promover el acceso a la justicia desde la perspectiva de las MYPES, creemos que este estudio y sus recomendaciones son muy importantes para mejorar el ambiente de negocios en el Perú.

II. Los Problemas del Sistema de Ejecución de Sentencias en Perú

La queja más repetida entre los encuestados fue que el procedimiento de ejecución de sentencias insume demasiado tiempo y es muy costoso. Según la encuesta realizada por IFES, el 47,9% de los empresarios señalaron a las demoras como uno de los principales obstáculos para el cumplimiento justo y efectivo de las sentencias judiciales. En tal sentido, un 18% la identificó como el obstáculo más importante.

El análisis de los datos reveló que el costo del procedimiento de ejecución de sentencias, que fue catalogado por el 38,5% de los encuestados como uno de los tres obstáculos más importantes, está estrechamente relacionado con el costo de las demoras. Dicho costo incluye el costo de oportunidad, que se manifiesta en el tiempo perdido, en la depreciación del valor de los bienes en el tiempo y en el costo de los procedimientos adicionales ocasionados por las demoras. Un análisis más exhaustivo de los datos recogidos en la encuesta y las entrevistas reveló que las principales causales para las excesivas demoras son:

A. Formalismo: excesivas formalidades y protección judicial

Los participantes de la encuesta y las entrevistas mencionaron continuamente a la burocracia, formalismo y complejidad de los procedimientos como un obstáculo significativo del proceso de ejecución de sentencias. Esto porque existen oportunidades para introducir objeciones técnicas de carácter procesal en todas las etapas del proceso, al igual que para presentar apelaciones múltiples -y muchas veces frívolas. Otros ejemplos del formalismo del proceso son las notificaciones, donde se privilegian las formas sobre la sustancia, y los complejos requisitos para las notificaciones en los remates. Estos defectos ameritan como mínimo serias reparaciones del sistema, sino una reforma integral del mismo.

1. Excesiva protección a los deudores: numerosas oportunidades para objeciones y apelaciones.

Según la encuesta de IFES, el 23,9% de los entrevistados identificaron a la excesiva protección del deudor como uno de los tres principales obstáculos al cumplimiento de las sentencias judiciales. El proceso para obtener el pago de una deuda insume desde su comienzo al fin un mínimo de 13 pasos. Incluso en los casos más sencillos y sin controversias es posible presentar apelaciones en cinco de esos pasos. El resultado final es un proceso de ejecución de sentencias entre dos y tres veces más largo que lo previsto por la ley. Así, las formalidades y las demoras en el proceso son unas de las principales razones por las cuales las MYPES utilizan con poca frecuencia los tribunales.

2. **Procedimientos para las notificaciones.** Estos procedimientos son innecesariamente complicados y formales, y tienen requisitos que suelen ir más allá de lo requerido para garantizar el debido proceso. Incluso el más leve error, como por ejemplo un apellido mal deletreado, le permite al deudor solicitar la nulidad de la notificación. Además, las notificaciones para cada uno de los pasos del proceso deben ser realizadas por cédulas. El resultado final es que se pueden generar demoras debido a las notificaciones prácticamente en todas las etapas del proceso.
3. **Formalidades en los remates y falta de efectividad.** Los tribunales son responsables de supervisar las tasaciones, publicaciones y venta de los bienes. La mayoría de los expertos y empresarios entrevistados señalaron que los casos llegan a la instancia del remate en escasas oportunidades, y en caso que lo logren los remates suelen fracasar. Asimismo manifestaron que las principales razones por las cuales los remates no atraen a compradores son los precios de base sobrevaluados y la actuación de mafias. Por último, identificaron otros dos obstáculos importantes: el costo del proceso de remate y el requisito de iniciar el procedimiento de remate nuevamente en caso de que no se logre vender el bien luego de tres intentos.
4. **Tercerías.** De acuerdo a los expertos entrevistados, las tercerías son una fuente muy importante de demoras. Las tercerías consisten en la intervención de un tercero alegando, por ejemplo, tener un derecho preferente sobre bienes inmuebles afectados al proceso. De acuerdo a la legislación peruana, la validez de dicho reclamo debe ser ventilada en un proceso separado lo que, produce la suspensión del proceso de ejecución hasta tanto se resuelva la tercería. Los entrevistados señalaron que la gran mayoría de las tercerías son frívolas y se utilizan con el sólo fin de demorar el proceso de ejecución. Para complicar aún más el proceso, las tercerías suelen ser interpuestas en un tribunal distinto al que tramita la ejecución. Estas tácticas son permitidas frecuentemente por los jueces pese a saber que se trata de maniobras dilatorias.
5. **El registro de la propiedad inmueble no otorga certeza absoluta.** Si bien Perú cuenta con un registro para todos los bienes inmuebles, se pueden alegar derechos de propiedad sobre un bien utilizando instrumentos privados. Es decir que las anotaciones del registro de la propiedad inmueble no necesariamente determinan la propiedad legal sobre un bien. Por ejemplo, un contrato privado fechado con posterioridad a las anotaciones registrales puede prevalecer sobre estas últimas. Esto no sólo estimula la invocación de tercerías frívolas –y muchas veces fraudulentas- sino que también corroe la eficacia del Registro Público y del sistema registral de propiedad en general.

B. Actuación Judicial.

1. **“Mala conducta” de los jueces.** En prácticamente todas las entrevistas con representantes de entidades bancarias, especialistas y empresarios, se mencionó a los jueces como los responsables de muchas de las demoras y problemas del proceso de ejecución de sentencias. Según el 18,5% de los encuestados, el principal obstáculo para el cumplimiento efectivo de las sentencias judiciales es la inhabilidad de los jueces para hacer cumplir la ley. Cuando se les pidió que fundamentaran dicha afirmación y fueran más específicos, los entrevistados dieron una serie de explicaciones: (i) los jueces no hacen cumplir la ley; (ii) los jueces favorecen a los deudores; (iii) existe un exceso de contralor judicial en casos donde no hay controversias y en los juicios ejecutivos; y (iv) los jueces aceptan objeciones frívolas.
2. **Actitud de los jueces frente a las peticiones frívolas.** Los jueces tienden a aceptar excepciones y nulidades aún sabiendo que son frívolas por miedo a que el rechazo a las mismas sea revertido por sus superiores acusándolos de no proteger el derecho al debido proceso. Estas circunstancias llevan a que los jueces acepten las peticiones frívolas con el fin de evitar las demoras que se generarían por la eventual apelación al rechazo de las peticiones.

3. Falta de sanciones y consecuente falta de respeto hacia los tribunales. Según muchos de los entrevistados, los deudores frecuentemente incurren en fraude durante el proceso y presentan documentos apócrifos como evidencia de falsos pagos, propiedad y transferencia de bienes. Asimismo destacaron que si bien el ordenamiento legal prevé multas para quienes desobedezcan órdenes de la corte o cometan fraude, ellas casi nunca se aplican. En general tanto los jueces como los usuarios de las cortes consideran que mentirle a un juez es una defensa válida. La falta de una actitud más severa hacia quienes mienten al juez se refleja en la escasa autoridad de las cortes y el escaso respeto hacia ellas, y se refleja también en falta de voluntad de los jueces para castigar a quienes cometen fraudes flagrantes durante el proceso.

C. Ejecución de sentencias contra el Estado

La ejecución de sentencias contra el Estado peruano aparenta ser mucho más dificultosa que la ejecución de sentencias civiles contra privados. De acuerdo a la encuesta a pequeños empresarios, el principal obstáculo para cobrar deudas al Estado es sencillamente la falta del voluntad del Estado para pagar sus compromisos. Otros factores mencionados son: (i) la falta de disponibilidad de recursos por parte del Estado; (ii) la consecuente omisión de presupuestar los fondos para realizar los pagos dispuestos por sentencia; y (iii) la falta de procedimientos administrativos transparentes y eficientes para efectuar el pago de las sentencias.

D. Efectos sobre las MYPES

Esta investigación también intentó analizar algunas de las consecuencias económicas de un sistema judicial que fracasa en hacer cumplir sus decisiones y cobrar deudas. A continuación presentamos los temas salientes respecto a su efecto sobre las pequeñas empresas.

1. Acceso restringido al crédito. La incapacidad del sistema judicial para hacer cumplir sus decisiones y cobrar deudas genera inseguridad para los prestamistas. Frente al incumplimiento del deudor, reclamar el pago por la vía forzada o embargar sus bienes son procesos complejos que insumen mucho tiempo y no siempre tienen éxito. Por ende, un sistema que no logra hacer cumplir sus decisiones -y subsecuentemente los contratos entre privados- de manera efectiva incrementa el riesgo de ofrecer crédito y encarece el precio del mismo para los prestatarios. Las MYPES, por su parte, se ven particularmente afectadas por falta de crédito. Si las entidades de crédito adoptan una postura conservadora, las pequeñas empresas se quedan sin acceso a financiamiento ya que estas tienen un riesgo crediticio más alto que las grandes empresas. Consecuentemente, su actividad empresarial se limita a transacciones de corto plazo. Los pequeños empresarios encuestados admitieron que la falta de crédito es una limitante para sus negocios.

2. Límites a la capacidad de contratar y el espectro territorial de la actividad comercial. Las pequeñas empresas peruanas utilizan contratos con poca frecuencia y tienden a realizar negocios con personas que conocen y en quienes confían. La posibilidad de hacer cumplir los contratos, lo cual a su vez depende de la capacidad para hacer cumplir las decisiones judiciales, es considerada un elemento vital del clima para los negocios en todo el país. Por ende, las dificultades para contratar con personas y entidades desconocidas limita seriamente la expansión de los negocios. Asimismo, afecta los beneficios de la sana competencia ya que se privilegia la confianza por sobre la eficiencia y establece restricciones de entrada al mercado para aquellos que no cuentan con relaciones personales ya establecidas con clientes y proveedores.

3. Acceso restringido para las MYPES a los procesos de adquisiciones públicas. La ejecución de sentencias contra el Estado peruano es compleja e insume mucho tiempo debido en parte a la falta de voluntad política y a las fallas administrativas del Estado para disponer los recursos necesarios para afrontar sus compromisos. Consecuentemente, las bajas posibilidades de hacer cumplir las decisiones judiciales hacen

que contratar con el Estado sea demasiado arriesgado para muchas MYPES. A pesar de que la cantidad de pequeñas empresas es muy alta, raramente las MYPES ganan contratos con el Estado. La encuesta de IFES reveló que la principal razón por la cual las pequeñas empresas no participan en las adquisiciones públicas es el temor a que el Estado no pague en los plazos previstos. Las MYPES no tienen la capacidad, sea en forma de capital o crédito, de absorber semejante riesgo. De esta forma, la contratación con el Estado, una actividad potencialmente lucrativa, no está disponible para las pequeñas empresas.

4. Métodos alternativos de Resolución de Disputas (MARC): Arbitraje y Mediación. Los MARC se han posicionado entre las pequeñas empresas peruanas como una de las vías preferidas para la resolución de disputas cuando las negociaciones directas entre las partes fracasan. La encuesta de IFES señaló que el 25,9% de los encuestados prefieren los MARC en primer lugar para resolver sus conflictos, mientras que el 32,1% los ubicaron en segundo lugar, detrás de las negociaciones directas con el deudor. Sin embargo, la ineficiencia en el cumplimiento de decisiones judiciales puede disminuir la eficacia de los métodos alternativos de resolución de controversias. La posibilidad de recurrir a la vía judicial siempre refuerza las negociaciones en los procesos donde se utilizan los MARC. Pero si la amenaza de recurrir a la justicia se ve afectada por los problemas del sistema de ejecución de sentencias, el resultado de la utilización de MARC se verá afectada por las asimetrías de poder entre las partes y no por los derechos o la situación legal de ellas. Por ende, la existencia de un sistema más confiable de ejecución de sentencias judiciales le daría un respaldo adicional al creciente uso de los MARC.

5. MYPES y la ineficiencia judicial. Uno de los hallazgos claves de nuestro informe es que las MYPES se ven afectadas significativamente por la ineficiencia del sistema de ejecución de sentencias. Las pequeñas empresas demostraron una clara aversión a utilizar las cortes debido a las demoras, costos excesivos, corrupción e ineficiencia que prevalecen en el sistema judicial. Sin embargo, resultan preocupantes en particular las dificultades para ejecutar garantías muebles e inmuebles y títulos comerciales -tales como cheques o pagarés- ya que pueden llevar a dos escenarios negativos.

En primer lugar, las MYPES pueden reducir las transacciones que requieran el uso de garantías o títulos comerciales para así evitar el riesgo –y costo– de recurrir al sistema de ejecución de sentencias. En segundo lugar, el riesgo de utilizar tales instrumentos puede aumentar los costos de transacción. Por ejemplo, la baja probabilidad de cobrar una deuda reconocida en un cheque por la vía judicial genera costos de transacción más altos. En tal sentido, resulta fácil advertir la forma en que la ineficiencia del sistema judicial afecta la eficiencia de la actividad del sector privado. Por ello resulta imposible negar la conexión entre el sistema de ejecución de sentencias y la actividad de las MYPES. Dado que las pequeñas empresas buscan mitigar el riesgo de la falta de pago, ellas reducen el ámbito territorial, la naturaleza y volumen de sus transacciones, privilegiando los negocios con clientes y proveedores en quienes confían.

Otro hallazgo preocupante de nuestra investigación es la relación conflictiva entre las MYPES y el sistema de justicia. Las pequeñas empresas no confían en el sistema de justicia, enfrentan múltiples problemas cuando intentan acceder a las cortes –incluyendo al sistema de ejecución de sentencias–, y sólo recurren a la justicia cuando no queda otra alternativa. La ineficacia del sistema de resolución de disputas oficial ejercido por el Estado tiene un impacto negativo sobre la actividad de las pequeñas empresas. Nuestros hallazgos con relación al sistema de ejecución de sentencias son congruentes con los de otras investigaciones previas acerca de la relación conflictiva entre las pequeñas empresas y el sistema de justicia.

Sin embargo, en un tono más positivo, nuestro estudio destaca que un número importante de las causas de la ineficiencia del sistema de ejecución de sentencias se encuentran dentro del mismo sistema. Esto es un hallazgo importante porque significa que el desempeño del sistema puede, en alguna medida, mejorarse en el corto plazo sin esperar a que se implementen reformas más de fondo o a que se afiance un cambio cultural en la totalidad del sistema judicial.



III. Recomendaciones y propuestas de reformas

Uno de los focos de nuestra investigación fue identificar áreas de reformas realistas a corto y mediano plazo. Antes de elaborar una agenda comprehensiva de recomendaciones para largo plazo, sería necesario realizar investigaciones adicionales y discutir en profundidad sus resultados –aunque algunas áreas ya han sido discutidas a lo largo de este estudio. A continuación IFES presenta dieciocho áreas generales para la reforma del sistema a fin de mejorar la eficiencia del proceso de ejecución de sentencias judiciales. A su vez, dichas áreas generales contienen sesenta y nueve subcategorías de recomendaciones concretas. IFES considera que muchas de ellas son asequibles dentro del contexto peruano, mientras que otras ideas de largo plazo deberían ser analizadas y relacionadas simultáneamente con otras reformas de tipo judicial, económico y político. En caso de ser implementadas, la mayoría de estas reformas beneficiaría tanto a pequeñas y grandes empresas.

A. Menos formalismo en los procedimientos

1. Limitar las apelaciones frívolas y excesivamente técnicas. Las apelaciones interlocutorias deben ser severamente restringidas. En la mayoría de los casos, el acceso a las apelaciones debe estar restringido a una apelación al final del proceso. En los juicios ejecutivos alcanzaría con una apelación al final de la ejecución. Si esto no fuera posible, entonces se debería permitir como máximo una apelación en el momento de la sentencia de remate y otra luego de la ejecución. Los fondos provenientes de la liquidación o los mismos bienes pueden ser depositados en custodia hasta tanto se resuelvan todas las objeciones en una sola apelación al final del proceso. Este cambio reduciría la carga procesal y aceleraría el trámite de los procesos, pero al mismo tiempo protegería al deudor ya que cualquier violación de sus derechos sería examinada en la apelación al final del proceso. Asimismo, la corte podría concentrarse en el análisis de la transacción integral en base a la sustancia y la equidad en lugar de perder tiempo con tecnicismos.

2. **Reformar los procedimientos para las notificaciones.** La notificación formal por cédula debería exigirse solo para la notificación inicial. Luego de ella, debería alcanzarse con la notificación entre los abogados de las partes. En la mayoría de los casos, una vez que el deudor ha sido notificado de una acción en su contra por cobro de deuda, él debería ser responsable de notificar a la corte del cambio de dirección o de abogados. Las objeciones a las notificaciones solo deberían permitirse en los casos donde haya un daño real al deudor, y un verdadero menoscabo del debido proceso legal debido a la notificación defectuosa. No se deben permitir objeciones basadas en defectos en las formas o en errores menores. Al mismo tiempo, todos los cambios sugeridos deberían proteger el derecho del deudor a ser debidamente notificado.
3. **Limitar los requisitos de forma en las presentaciones escritas e introducir mayor oralidad.** Los requisitos para las presentaciones escritas deben ser reducidos. Las diferencias entre las distintas cortes deben ser eliminadas. Los motivos para rechazar presentaciones deben ser contados y basarse solo en deficiencias sustantivas. Para los procedimientos más sencillos, se deberían permitir los argumentos y peticiones orales y así reemplazar las complejas formalidades del procedimiento escrito.
4. **Mejorar el proceso de remate.** Se debe reducir el formalismo en el proceso de remate. A fin de simplificar dicho procedimiento, la publicación debe hacerse menos formal. Asimismo debería tener menos requisitos (preservando sólo la información básica) y ser menos vulnerable a las nulidades. Una idea podría ser reducir el número de días requeridos para las publicaciones de seis a tres para la primera subasta y de tres a uno para las siguientes.
5. **Mejorar la transparencia del proceso de remate.** A fin de evitar los efectos negativos de las mafias de los remates, las ofertas deberían ser presentadas en sobres lacrados que luego serían abiertos en público en lugar de las ofertas verbales espontáneas. Quien luego de la apertura de los sobres resulte el mejor oferente, será considerado el ganador y será investido como tal en la misma ceremonia de apertura de sobres.
6. **Evitar los límites al número de remates.** El Artículo 472 del CPC debería modificarse a fin de eliminar el límite de tres remates, lo cual ha generado costosas y largas reiniciaciones de los procesos de tasación y de remate. La práctica vigente antes de la reforma era preferible a la actual. El principal determinante del precio de venta del bien en el remate debe ser el mercado y no los procedimientos judiciales o los precios mínimos.

B. Mejorar el acceso a información sobre los bienes del deudor

1. **Otorgarle certeza absoluta al Registro de Propiedad a fin de impedir las tercerías frívolas y mantener la integridad del sistema.** Se debe requerir el registro obligatorio de los derechos de propiedad y sus constancias deben tener autoridad y ser evidencia suficiente de la propiedad o de un interés sobre ella. Además, los intereses registrados sobre una propiedad deben tener prioridad de acuerdo al orden cronológico en que fueron registrados y prevalecer sobre los no registrados. Los derechos reales sobre la propiedad (hipotecas o prendas) deben ser respetados en el orden en que fueron registrados.
2. **Exigir que el deudor divulgue todos sus bienes y que negocie con todos los acreedores al mismo tiempo.** Los deudores deberían estar obligados por ley a divulgar sus bienes en los procesos de ejecución ya que ellos son quienes están en la mejor posición para brindar dicha información. El deudor debería someterse al examen de los acreedores al comienzo del proceso a fin de brindarles información sobre sus bienes. Dicha información debería ser utilizada para notificar a otros acreedores con intereses sobre algunos de los bienes y así llevar a cabo una audiencia donde se identifiquen en un solo acto todos los intereses existentes. Este procedimiento debería a su vez contribuir a la eficiencia de la resolución de tercerías.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

3. Mantener un registro de sentencias. Se debería crear un registro de sentencias a fin de contar con un listado de deudores a quienes se les hayan verificado deudas. Los deudores permanecerían en dicho listado hasta tanto salden dichas deudas. Dicho registro serviría como una fuente de información para acreedores financieros y acreedores judiciales que deseen determinar la situación del deudor y sus deudas. Esto podría incentivar a los deudores que no pueden acceder a créditos por estar en el registro a que paguen sus deudas. Asimismo introduciría un elemento de "vergüenza" que puede servir para llevar a que los deudores paguen sus obligaciones pendientes.

C. Incrementar los incentivos por desempeño para los actores del sistema y redistribuir responsabilidades.

1. Limitar el rol de los jueces a que intervengan sólo cuando el debido proceso ha sido violado.

Por ejemplo, el rol de los jueces puede reducirse si se les otorga a los registros certeza absoluta. Así los jueces no tendrían que revisar documentos de terceros y se basarían solamente en los intereses inscritos en el registro).

2. Capacitar a los jueces en aspectos económicos del proceso de ejecución de sentencias. Los jueces deben respetar el derecho del deudor y acreedor al debido proceso legal. Deben tener la facultad para rechazar en forma rápida toda petición frívola. Asimismo, debería estar vedado por ley que los jueces analicen las transacciones subyacentes en los títulos comerciales y en juicios ejecutivos. Los acuerdos de las partes deben ser respetados y la tarea de los jueces simplificada.

3. Idealmente, el proceso debería ser impulsado por el acreedor. Se debe permitir que los acreedores tomen más medidas de manera independiente. Ellos deberían preparar ciertos documentos y órdenes para la firma del juez. También debe permitirse que los acreedores puedan preparar pruebas de que efectivamente notificaron a su deudor. Asimismo, ellos deberían poder participar activamente en el embargo de bienes, y si es necesario contar con la asistencia del personal de la corte. Pero al mismo tiempo se deben respetar los derechos del deudor responsabilizando a los acreedores por sus abusos.

4. Incrementar e implementar sanciones por fraude cometido por deudores y terceros. En la actualidad tanto los deudores que cometen fraude (y los terceros que conspiran con ellos) no reciben ningún tipo de sanciones. Si los deudores actúan fraudulentamente deberían ser sancionados de acuerdo a la ley. Y aquellos deudores que no paguen la multa deberían ser inscritos en el registro de deudores antes propuesto.

5. Las tercerías deben ventilarse ante el mismo juez que entiende en el proceso de ejecución (y no en otros tribunales). Las recomendaciones precedentes con respecto a la reforma del sistema de Registro de la Propiedad también contribuirían a reducir la cantidad de tercerías.

6. Los oficiales que realizan las notificaciones deberían ser recompensados con un sistema tarifarios transparente. Se debería considerar la implementación de un sistema tarifario transparente y un sistema de recompensas por desempeño en el trabajo.

D. Mejorar el cumplimiento de sentencias judiciales contra el Estado.

Estandarizar el proceso. El sistema por el cual el Estado efectúa sus pagos debería ser transparente y estándar. El respectivo proceso administrativo debería ser simplificado y se debería eliminar la discrecionalidad de los funcionarios intervinientes. El proceso de diseño del presupuesto debería incluir mecanismos transparentes para dar cuenta de los pagos y realizar los desembolsos. Los funcionarios administrativos responsables del proceso deberían ser entrenados en los aspectos relevantes de contabilidad y otras temáticas pertinentes. Los funcionarios del Estado que no cumplan sus obligaciones deberían ser castigados. Los jueces deberían monitorear el cumplimiento de las sentencias judiciales contra el Estado.

E. Promover los MARC

Apoyar y promover el uso de MARC (especialmente arbitraje y mediación). Los jueces deben rechazar apelaciones relacionadas con el fondo de la cuestión y atenerse solamente a las causales previstas en la legislación correspondiente. Las MYPES deberían recibir capacitación acerca del uso de estos mecanismos para estimular su uso.

F. Promover nuevas investigaciones

Realizar Nuevas Investigaciones. Sería muy valioso contar con investigaciones suplementarias tales como estudios detallados de casos judiciales y análisis detallados del proceso de ejecución de sentencias judiciales contra el Estado. Las posibilidades de investigación en esta área son incontables ya que el proceso de ejecución de sentencias incluye e impacta sobre muchas entidades disímiles: individuos, policía, instituciones financieras, empleadores, empresas y gobiernos. Nuevos estudios regionales y comparaciones entre regiones también brindarían valiosa información y ayudarían a identificar futuras reformas.

I – INTRODUCCIÓN

1. Consideraciones preliminares

En este informe se analiza la actuación de los órganos de justicia peruanos en materia civil y comercial. En particular, se concentra en los procesos de ejecución de sentencias, juicios ejecutivos y de ejecución de garantías en juzgados especializados y juzgados de paz en la ciudad de Lima, Perú. Un presupuesto básico de esta investigación es el hecho que la eficiencia del Poder Judicial en el ámbito del cumplimiento de las sentencias y decisiones de los tribunales es fundamental para mantener un sistema legal y político con plena vigencia del Estado de Derecho, así como garantizar el acceso a la justicia de la población. Asimismo, es de destacar que la imposibilidad o demoras en la ejecución de contratos y decisiones judiciales devienen en inseguridad jurídica, lo cual constituye un gran desincentivo para la inversión y los negocios en general. La falta de satisfacción del pueblo peruano con su sistema de justicia ha sido documentada en diferentes encuestas de opinión.² Si bien este no es un fenómeno exclusivo de Perú, la falta de confianza en las cortes se ha incrementado en los últimos años, alcanzando grados realmente preocupantes.

Los procesos de ejecuciones de decisiones judiciales no han sido sujeto de estudio sistemático sino hasta hace muy poco tiempo. IFES, junto con algunos otros organismos internacionales como el Banco Mundial, ha iniciado un proceso por medio del cual intenta esclarecer los mecanismos por los cuales se ejecutan las decisiones judiciales, así como sus principales obstáculos y el rol de los actores envueltos en este proceso. Las investigaciones sobre ejecución de sentencias en el Perú también son escasas. Existen algunos pocos estudios empíricos realizados por el Banco Mundial y el Instituto Apoyo que han intentado cuantificar algunos aspectos del sistema tales como la duración de los procesos, el número de casos resueltos, etc.³ Mediante el presente informe, IFES intentará profundizar el conocimiento adquirido a partir de las investigaciones precedentes proveyendo un análisis detallado de los procesos de ejecución y de sus principales barreras.

IFES ha llevado a cabo estudios similares sobre los sistemas de ejecución de sentencias de Argentina y de México. En el presente estudio nos hemos focalizado en el estudio del sistema de ejecuciones desde una óptica de los usuarios del sistema, particularmente de las pequeñas y medianas empresas (MYPES). La razón por la cual hemos decidido hacerlo es que las MYPES representan en Perú una porción muy significativa de la economía tanto en número de entidades como en porcentaje del PBI. Según algunas estimaciones, ellas equivalen al 99% de las entidades comerciales y son responsables de un 44% del PBI.⁴ En comparación con las grandes empresas, las MYPES suelen ser más vulnerables a las ineficiencias del sistema de justicia.

El presente informe de IFES contribuye al estado del conocimiento sobre el sistema de ejecuciones en el Perú a través de la combinación del uso de encuestas y entrevistas en profundidad que han permitido trazar un claro panorama del sistema, así como extraer conclusiones válidas y recomendaciones para su reforma.

2 Una encuesta de Datum.com señala que las personas encuestadas han otorgado una “nota” de 8 puntos sobre 20 al Poder Judicial en Noviembre de 2003. Los medios de comunicación recibieron una “nota” de 12.1 en esa misma encuesta. Asimismo, el 50% de los encuestados manifestó que las autoridades del Poder judicial se encuentran “nada identificadas” con el desarrollo del país.
<http://www.datum.com.pe>

3 Una encuesta de la ONG PROJUSTICIA realizada a gerentes legales de empresas en Lima Metropolitana realizada en 2003 señala que el 88.7% de los encuestados tiene poca o ninguna confianza en la Corte Suprema, mientras que el 97.2%, tiene poca o ninguna confianza en las salas superiores, el 98,1% tiene poca o ninguna confianza en los juzgados especializados y el 92,9%, tiene poca o ninguna confianza en los juzgados de paz. Con respecto a la opinión sobre el Poder Judicial en la resolución de los asuntos empresariales que se siguen ante los jueces especializados en lo civil, el 59.2% expresó una opinión regular, mientras que el 39.4% mala o muy mala.
<http://www.projusticia.org.pe/estadisticas.shtml>

4 Ver ACTETSME, APEC [Center for Technology Exchange and Training for Small and Medium Enterprises], Perfil de las MYPES en Perú, información para 1998, http://www.actetsme.org/peru/peru_sme_profile.htm. Las estimaciones de nuestros entrevistados confirman la importancia de la MYPES en la economía.

1.1 La ley y la práctica

El presente estudio, tiene una doble finalidad, descriptiva y explicativa. En primer lugar analizaremos detenidamente los procesos de ejecución de sentencias desde un punto de vista legal. Para ello, el estudio se centra en el análisis del Código Procesal Civil Peruano, así como en otras leyes complementarias, regulaciones de la corte y fallos jurisprudenciales.⁵ En segundo término, analizaremos las prácticas concretas que conllevan los procesos de ejecución, intentando dilucidar las barreras, los obstáculos y los cuellos de botella que prolongan y tornan más complejo el proceso más allá de lo previsto en la legislación. En este segundo nivel de análisis, también nos centramos en el estudio de las conductas de los principales actores del sistema: jueces, auxiliares de juzgado, abogados y usuarios del sistema, así como en determinados parámetros culturales que moldean la práctica de los juicios ejecutivos.

Principales objetivos del estudio

- El estudio intenta constituir una herramienta para la reforma de sistema; para ello, desarrolla una detallada descripción del proceso y sus cuellos de botella, así como de las percepciones de sus usuarios.
- La promoción del desarrollo económico ha sido el centro del estudio; una mejora en el sistema de ejecución de sentencias puede promover el desarrollo de las MYPES, entidades centrales para la economía peruana.

1.2 Foco de atención en MYPES

Este estudio, si bien cuenta con una metodología polifacética que será descrita en el anexo 1, presta particular atención a una categoría específica de usuarios de las cortes, las pequeñas y medianas empresas (MYPES). Este corte lo hemos hecho en el entendimiento que son estas las que se encuentran más expuestas a las deficiencias del sistema por cuanto tienen mayores dificultades para acceder a servicios legales y no cuentan con la opción de recurrir a otro tipo de mecanismos para resolver sus conflictos -básicamente al arbitraje o la conciliación-, toda vez que los costos son elevados y las MYPES no están preparadas ni poseen el entrenamiento necesario para acceder a estos mecanismos. Un sistema de ejecuciones ineficiente priva a las pequeñas empresas de acceso a la justicia.⁶ Además, muchas MYPES operan sin contratos escritos, solamente con personas que conocen, limitando así, su crecimiento.⁷

La gran participación del pequeño empresariado en la economía peruana otorga a las MYPES un gran potencial para contribuir al crecimiento económico. Ellas representan diversos sectores de la economía y de las principales industrias en Perú. Su importancia ha sido reconocida por el gobierno como evidencia la nueva ley de MYPES recientemente aprobada para promover su participación en los procesos de contrataciones del Estado y promover así, su crecimiento.⁸

1.3 Efecto económico de la ineficiencia de las ejecuciones

Asimismo, es nuestra intención aplicar el análisis económico al problema de la ineficiencia del sistema de justicia. Este es otro de los motivos por el cual nos interesa particularmente estudiar las barreras que encuentran las MYPES al pretender ejecutar sus sentencias, tanto las originadas en transacciones civiles como aquéllas que son

5 El Código procesal Civil puede ser consultado en <http://www.leyes.congreso.gob.pe/CodigoP.htm>

6 Para un análisis detallado de la falta de acceso a la justicia ver, Herrero, Álvaro and Henderson, Keith, *El Costo de la Resolución de Conflictos en la Pequeña Empresa: El Caso de Perú*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2003.

7 Otra explicación para este fenómeno provista por los entrevistados ha sido que la inexistencia de contratos escritos es una tradición cultural.

8 Ley 28015, *El Peruano*, 3 de Julio de 2003.

el resultado de contratos con el Estado.

Los canales a través de los cuales las decisiones judiciales pueden afectar los negocios son básicamente dos: una creciente incertidumbre y altos costos.⁹ Una fuente primaria de incertidumbre radica en el hecho de no conocer cabalmente de antemano el resultado de una contienda judicial en el caso de incumplimiento contractual, así como también la inseguridad acerca de que aún recibiendo una sentencia acorde a derecho, esta podrá ser ejecutada en tiempo y forma. Con respecto a los costos, estos consisten en costos directos tales como tasas de justicia y honorarios de abogados, así como también los indirectos referidos a expensas derivadas de problemas tales como corrupción, falta de conocimiento e idoneidad de los actores involucrados y demoras excesivas en el cumplimiento de las decisiones.

Existen a su vez otros costos indirectos relacionados con las precauciones que deben tomar los empresarios para evitar el riesgo de tener conflictos. Ellos son, por ejemplo, investigar el historial crediticio de potenciales clientes, restringir las transacciones a la modalidad de contado efectivo, trabajar con proveedores conocidos en lugar de con aquellos con mejor precio para sus insumos, etc.

Incertidumbre y altos costos son un desincentivo para la inversión y los negocios, así como también una de las causas de la gran informalidad con la que opera la economía peruana.¹⁰ Por lo tanto, desde la perspectiva de la economía en general y de las MYPES en particular, una mejora sustancial en el grado de previsibilidad, eficiencia y disminución de los costos y tiempos requeridos para ejecutar contratos y decisiones judiciales redundaría en un aumento del caudal de negocios y, en definitiva, en un mayor crecimiento global del país.¹¹

1.4 Estructura del informe

El **capítulo 1** del informe, contiene una introducción en la que se señala el enfoque general que se ha dado al estudio, así como el contexto político, histórico, judicial y socio-económico de Perú. El **capítulo 2** detalla el marco legal e institucional en el que se desarrollan los procesos de ejecución, con particular énfasis en los tipos de procesos y juzgados que entienden estos casos, los actores del sistema y sus usuarios. El **capítulo 3** desarrolla un exhaustivo análisis del tiempo que se requiere para llevar a cabo un proceso de ejecución según la ley y la práctica, así como los costos involucrados. El **capítulo 4** analiza las percepciones acerca de la eficiencia del sistema, así como un estudio en profundidad de los obstáculos específicos que se presentan en las distintas etapas del proceso. El **capítulo 5** describe, analiza y compara la relación entre la utilización del sistema de justicia y de métodos alternativos de resolución de conflictos, en relación con las ejecuciones. El **capítulo 6** analiza algunas de las problemáticas particulares de las MYPES en relación con la contratación y la ejecución de sentencias en contra del Estado. El **capítulo 7** presenta un análisis de las principales conclusiones de la investigación y propone recomendaciones programáticas para mejorar el sistema. El **anexo 1** describe la metodología empleada en este estudio. El **anexo 2** presenta la metodología utilizada para la confección de los diagramas de flujo, así como su descripción narrativa. El **anexo 3** presenta una bibliografía anotada y un compendio de mejores prácticas y lecciones aprendidas. El **anexo 4** contiene la bibliografía de soporte de este estudio. El **anexo 5** presenta una tabla comparativa con los principales hallazgos de los estudios realizados por IFES en Argentina, México y Perú. El **anexo 6** incluye dos matrices elaboradas por IFES relativas a la ejecución de sentencias civiles y comerciales y de sentencias contra el Estado. El **anexo 7** compila las obligaciones internacionales referidas a un Juicio Justo. El **anexo 8** incluye los principios globales para el cumplimiento de decisiones judiciales y mejores prácticas para la transparencia y la rendición de cuentas. El **anexo 9** consiste en un cuadro sobre las decisiones empresariales que son producto de la ineficiencia judicial.

9 Sereno, Ma. Lourdes y otros, *Justice and the Cost of Doing Business: The Philippines* [La Justicia y el Costo de Hacer Negocios: Filipinas], Banco Mundial, Manila, 2001.

10 Cabe resaltar que otra gran causa de la informalidad en la economía peruana radica en valores culturales que priorizan una forma tradicional de hacer negocios basada en la confianza y el conocimiento de la contraparte, y la falta de voluntad de tener algo que ver con instituciones estatales tales como organismos administrativos o el sistema judicial.

11 Ver, Herrero Alvaro, *op. cit.* 6.

2. Contexto político, histórico, judicial y socio-económico de Perú

2.1 Estructura constitucional de gobierno

El **Poder Ejecutivo** esta encabezado por el Presidente de la República, quien es elegido cada cinco años mediante sufragio directo. El actual Presidente, Alejandro Toledo Manrique (Perú Posible), fue elegido para gobernar durante el período 2001-2006. Junto con él, fueron elegidos por el mismo periodo, el Primer Vice-Presidente: Raúl Diez Canseco Terry (renunció en enero de 2004); y el Segundo Vice-Presidente: David Waisman Rjavinsthi. A partir de enero de 2003, el Perú se encuentra políticamente dividido en 25 regiones, cada una de las cuales está encabezada por un Presidente Regional (elegido por sufragio directo para períodos de cinco años). En la actualidad se viene trasladando tanto recursos como autonomía administrativa a las regiones.

El **Poder Legislativo** está compuesto por un Congreso unicameral, cuyos 120 congresistas son elegidos por Distrito Electoral Múltiple. Los congresistas son elegidos por sufragio popular (voto preferencial) por períodos de cinco años, en elecciones que coinciden con las del Presidente y Vicepresidentes de la República. Su Presidente ocupa el cargo por un año y es elegido por voto mayoritario de los congresistas.

El **Poder Judicial** está conformado por la Corte Suprema, cuyo Presidente lo es también del Poder Judicial (elegido por períodos de dos años por la Sala Plena de la Corte Suprema); 27 Salas Superiores de Justicia; Juzgados inferiores, que pueden ser, en orden jerárquico, Especializados (en lo Civil o en lo Penal) o Mixtos; Juzgados de Paz Letrados; y Juzgados de Paz.

Adicionalmente, la Constitución establece la existencia autónoma del **Tribunal Constitucional**, compuesto por siete magistrados, elegidos por períodos de 5 años con el voto favorable de dos tercios de los miembros del Congreso. Conoce de la acción de inconstitucionalidad, se constituye en última instancia en las denegatorias de garantías constitucionales y resuelve determinados casos de conflictos de competencia y aquellas materias expresamente indicadas en la Constitución.

2.2 El Poder Judicial en el Perú

Corresponde al Poder Judicial ejercer la potestad de administrar justicia, siendo su misión específica la resolución, mediante sentencias u otras decisiones que pongan fin al proceso, de las controversias e incertidumbres que le son sometidas.

2.2.1 Estructura del Poder Judicial

El Poder Judicial se encuentra dividido por especialización, en grandes ramas o fueros (civil, penal, laboral, familia, agrario), contando cada una de dichas ramas con **Juzgados Especializados** (primera instancia) y las correspondientes Salas de las **Cortes Superiores** (en las que mayoritariamente se resuelven las apelaciones de los procesos tramitados ante los Juzgados). Las especiales circunstancias geográficas, poblacionales y de escasez de recursos coadyuvan a la existencia de Juzgados y Salas Superiores Mixtas, que conocen de litigios y procesos no contenciosos en diversas materias, obedeciendo su carga procesal mayormente a razones geográficas.

En la base del sistema judicial, encontramos los **Juzgados de Paz Letrados** que actúan como primera instancia en litigios de pequeña cuantía dineraria y algunos procedimientos previstos por Ley. En algunos lugares se han establecido **Juzgados de Paz (no letrados)**, designándose como Juez a personas notables de la localidad quienes no necesariamente deben contar con formación jurídica.

Debido a los múltiples procesos judiciales que se siguen por casos de corrupción por parte de diversos

funcionarios del Estado se han creado recientemente los **Juzgados anticorrupción**. Desde el año 2000 funciona también una Procuraduría Ad-Hoc creada específicamente para entender en los procesos que dieron lugar a la caída del régimen del ex Presidente Alberto Fujimori y para defender los intereses del Estado.

2.2.2 Selección de magistrados

De acuerdo con la Constitución, para ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema se requiere ser peruano de nacimiento, mayor de 45 años, haber ejercido el cargo de Fiscal o Vocal Superior por un período de 10 años o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica por un plazo mínimo de 15 años. Para ser juez de la Corte Superior se requiere tener al menos 32 años, ser peruano de nacimiento y haber servido como Juez especializado o mixto, Fiscal Superior Adjunto o Fiscal provincial por 5 años, o haber practicado la abogacía o haber tenido una posición académica por 7 años. Para ser juez de un Juzgado Especializado se requiere tener al menos 28 años, ser peruano de nacimiento y haber servido como Juez de Paz Letrado por 2 años o como Secretario de la Corte Superior o Fiscal Provincial Adjunto por 3 años, o haber tenido una posición académica por 5 años.

Una vez satisfechos dichos requisitos, el postulante es evaluado por el Consejo Nacional de la Magistratura, órgano al que corresponde efectuar el nombramiento. De acuerdo a los artículos 150 y siguientes de la Constitución, el Consejo de la Magistratura elige y nombra a los jueces y fiscales a través de una competencia pública y una evaluación personal.¹²

2.2.3 Estado de la reforma judicial

En la actualidad existe una multitud de propuestas de reforma del Poder Judicial, dada la insatisfacción que mantiene la ciudadanía respecto del cumplimiento de sus funciones. El debate político respecto de la reforma judicial se centra, en gran parte, en cómo debe efectuarse dicha reforma y si los propios magistrados deben conducirla, participar de ella o mantenerse ajenos a la misma.

El debate ha sido recientemente alimentado por la creación, en octubre de 2003, del CERIAJUS -Comité Especial de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia- por parte del Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo. Este Comité incorpora a diversos sectores de la sociedad civil, del mundo académico, así como de los tres poderes del Estado.

Otra fuente de conflicto que resta estabilidad y confiabilidad al Poder Judicial es el mecanismo de nombramiento de los magistrados, sobre el cual existen discrepancias entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (ante el cual han acudido magistrados destituidos) y las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura, organismo encargado del nombramiento de jueces y fiscales. Este conflicto se ha agravado en los últimos años debido a la existencia de un elevado número de magistrados provisionales.

2.3 Situación política

Desde los últimos años de la década de 1990, en que se discutía la posibilidad de una segunda reelección del entonces Presidente Alberto Fujimori, hasta la fecha, se percibe un ambiente de incertidumbre política que es alimentado por la recesión económica que vive el país, a pesar de haberse alcanzado y mantenido mejoras macroeconómicas importantes durante dicho período.

12 Para mayor información sobre los Consejos Judiciales, ver *Pautas para Promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial*, Enero 2002, Serie de Publicaciones Técnicas, USAID Office of Democracy and Governance; y Violaine Autheman y Sandra Elena. 2004. *Global Best Practices: Judicial Councils – Lessons Learned from Europe and Latin America*. IFES Rule of Law White Paper Series. WP # 2. IFES: Washington, DC. IFES ha brindado asistencia técnica al Consejo de la Magistratura de Perú para la implementación de una metodología transparente para la evaluación de los jueces.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

En el ámbito exclusivamente político, la popularidad del Presidente Toledo se encuentra en niveles muy bajos, al igual que la de la mayoría de personas e instituciones que conforman el Poder Ejecutivo. Entre las causas que se exponen, se encuentran la ausencia de liderazgo, el copamiento de los puestos públicos por miembros del partido de gobierno, así como múltiples acusaciones de nepotismo y corrupción efectuadas contra miembros del actual régimen.

2.4 Situación socio-económica

El Perú tiene una población de 28,4 millones de habitantes, de los cuales 7,9 millones residen en el área metropolitana de la capital, Lima (estimado a julio de 2003). La tasa de desempleo es de 9,4% anual, aún cuando existe un amplio sector de la población económicamente activa subempleado. De acuerdo a datos del 2001, el PBI del Perú alcanzó los US\$ 60.9 billones y la tasa real de crecimiento anual es de 5,4%. La tasa de cambio se ha mantenido estable alrededor de S/. 3,50 por US\$ 1,00, desde mediados de 1999.

II – MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN

Este capítulo describe el marco general en el cual los procedimientos de ejecución se desarrollan. Los Juzgados de Paz y los Juzgados Especializados Civiles son los responsables primarios de los procesos de ejecución en el Perú. También se analizarán los roles y percepciones de los actores y usuarios del sistema, tales como jueces, personal judicial, policía, fiscales, empleados de registros públicos, abogados y las partes.

1. Tipos de juzgados

La Administración Judicial se ejerce en 5 niveles: los Juzgados de Paz (antes denominados Juzgados de Paz no letrados, Juzgado de Paz Letrados, Juzgados especializados y/o mixtos, Cortes Superiores y Corte Suprema.¹³

El Poder Judicial esta organizado en distritos judiciales, que en su gran mayoría coinciden con la demarcación territorial de los departamentos del país. Existen 27 distritos judiciales. Este poder del Estado es gobernado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial quien define y ejecuta la política general y el plan de desarrollo del Poder Judicial.

Tabla 1. ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN EL PERÚ	
TIPOS DE JUZGADOS	ATRIBUCIONES
Juzgados de Paz (no letrados)	<ul style="list-style-type: none"> • No se requiere que el juez sea abogado, sólo que cuente con instrucción primaria. • Competencia muy restringida, referida a cuantías muy pequeñas. • Sólo conoce materias relacionadas a alimentos, desalojos, pagos de sumas de dinero e interdicto de bienes muebles, entre otros.
Juzgados de Paz Letrados	<ul style="list-style-type: none"> • Conocen procesos judiciales civiles, de familia, criminales y de pensiones hasta un determinado monto. • En materia civil, pueden conocer procesos ejecutivos por cobro de acreencias, tercerías derivadas de los procesos judiciales que sean de su competencia, acciones derivadas de los contratos civiles y comerciales, así como pruebas anticipadas.
Juzgados Especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Competentes en una determinada área del Derecho (las disputas comerciales son resueltas por los tribunales civiles). • Conocen en grado de apelación los procesos iniciados en los juzgados de Paz letrados.
Cortes Superiores ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Conoce las apelaciones de los procesos judiciales iniciados por los Juzgados especializados de su materia. • Conocen como primera instancia algunos procesos establecidos por Ley.
Corte Suprema	<ul style="list-style-type: none"> • Establece jurisprudencia sobre los alcances e interpretación de las normas de derecho sustantivo. • Actúa como Corte de Casación. • Conoce apelaciones de procesos iniciados ante la Corte Superior. • Se encuentra dividida en salas según la materia.
Tribunal Constitucional ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Ente encargado de controlar la constitucionalidad de las normas.

13 Conforme al artículo 138° de la Constitución Política del Perú de 1993, la administración de justicia esta reservada para el Poder Judicial, estableciendo que por ley se regularán los órganos jurisdiccionales y las competencias de los mismos. La Ley Orgánica del Poder Judicial, D.S. 017-93-JUS, (en adelante LOPJ), artículo 26.

14 Las Cortes Superiores se organizan en base a Salas Especializadas siguiendo los criterios de Salas Penales, Civiles, Laborales, Agrarias y de Familia conforme a los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LOPJ; también pueden constituirse Salas Mixtas de acuerdo a las necesidades de cada Distrito Judicial conforme al artículo 37 de la LOPJ.

15 Según el artículo 41° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 26435), dentro de las funciones del Tribunal Constitucional, no sólo está la de declarar inconstitucionales aquellas leyes que transgreden la Constitución, sino también de actuar como sede de instancia respecto de aquellas acciones de garantías (acción de amparo, habeas data, acción de cumplimiento y habeas corpus) que hayan sido denegadas por la Corte Suprema o las Salas Superiores Especializadas según corresponda.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Dada la relevancia para la ejecución de sentencias, nos centraremos en el análisis de los Juzgados de Paz Letrados y de los Juzgados Especializados. Es de destacar, que no existen Juzgados de Paz (no letrados) en Lima Metropolitana, lo que no nos ha permitido recabar mayor información al respecto. Los resultados de la encuesta que se muestran en la Tabla 2, arrojan que el 20% de los encuestados ha utilizado alguna vez un Juzgado de Paz no letrado. Como el porcentaje es muy bajo, hemos decidido no analizar en detalle este tema, quedando pendiente para futuras investigaciones.

1.1 Juzgados de Paz Letrados

Los jueces de paz letrados conocen procesos judiciales de diversas materias, tanto procesos civiles, laborales, penales y de familia.¹⁶ Para efectos de determinar qué procesos son los que conocen estos juzgados, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, determina cuál es la cuantía (o monto dinerario) necesario para iniciar una acción judicial ante esta instancia.¹⁷ Los procesos judiciales iniciados en esta instancia, pueden ser apelados ante el Juzgado Especializado o mixto correspondiente, que actúa como última instancia.

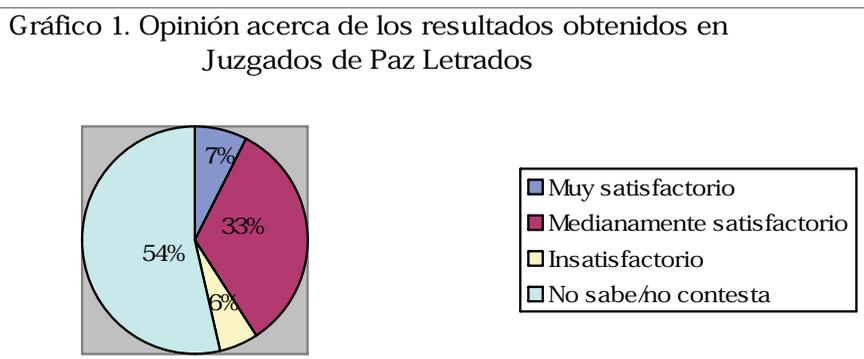
Con respecto a la encuesta realizada a representantes de MYPES, alrededor del 40% menciona haber utilizado los juzgados de paz letrados frecuentemente o en alguna oportunidad (Tabla 2). Este porcentaje es coincidente con la opinión muy satisfactoria o medianamente satisfactoria acerca de los resultados obtenidos en este tipo de juzgados, que representa alrededor del 40% de las opiniones válidas. Sólo un 5.6% de los entrevistados manifestó que los resultados obtenidos han sido insatisfactorios (ver Gráfico 1). En conclusión, podemos afirmar que los encuestados que han utilizado los juzgados de paz encuentran en general satisfacción con los resultados obtenidos en dichos juzgados.

Tabla 2. Frecuencia con la que las empresas han utilizado Juzgados de Paz		
	Letrados	No Letrados
Frecuentemente	7.4%	0%
En alguna oportunidad	33.3%	20.4%
Nunca	53.7%	70.4%
No sabe/No contesta	5.6%	9.3%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

16 Artículo 57 de la LOPJ.

17 En materia civil, estos juzgados pueden conocer procesos ejecutivos por cobro de acreencias, tercerías derivadas de los procesos judiciales que sean de su competencia, indemnizaciones por accidentes de tránsito, desalojos, acciones derivadas de los contratos civiles y comerciales y pruebas anticipadas. En materia penal conoce sobre los procesos de faltas. En materia de familia, conoce las acciones relativas a los alimentos siempre y cuando exista prueba indubitable del vínculo familiar. En materia laboral, conoce las acciones derivadas de las relaciones de trabajo, como son el pago de remuneraciones, compensaciones y otros derechos que tenga el trabajador que no exceda de 10 URP, las impugnaciones por sanciones impuestas por el empleador, reconocimiento de los derechos de los trabajadores del hogar cualquiera fuera su cuantía, así como cualquier otra acción que le fije la ley. En este sentido es importante destacar, que otra acción que es de competencia de estos juzgados son las cobranzas efectuadas por las AFP (Administradoras de Fondo de Pensiones) por los aportes efectuados por los trabajadores para su régimen de jubilación y pensión retenidos por sus empleadores quienes no cumplen con entregar dicho dinero a las AFPs (artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones).



1.2 Juzgados especializados

1.2.1 Especialización de la corte y revisión judicial

Los Juzgados Especializados pueden ser juzgados Civiles, Penales, de Trabajo, Agrarios y de Familia.¹⁸ A diferencia de los Juzgados de Paz letrados, en los cuales los jueces conocen diversas materias, estos Juzgados limitan su competencia a una determinada área del derecho que ha sido agrupada en los temas civiles, penales, laborales, agrarios y de familia. Cabe destacar que no existen juzgados especializados en materia comercial, sino que las disputas comerciales son resueltas por los tribunales civiles.¹⁹ Además conocen en grado de apelación los procesos iniciados en los Juzgados de Paz letrados.

1.2.2 Juzgados mixtos

Conforme al artículo 48 de la LOPJ también se pueden establecer Juzgados Mixtos en aquellas provincias que lo ameriten. Estos Juzgados tienen competencia en temas civiles, penales, laborales, agrarios y de familia, entre otros. Estas cortes pueden ser creadas de acuerdo a la realidad económica y demográfica de cada jurisdicción. Tienen la misma jerarquía que los Juzgados Especializados.

1.2.3 Comparación entre la satisfacción de los usuarios de Juzgados de Paz y Juzgados Especializados

En la Tabla 3, observamos que en comparación con los juzgados de paz, los juzgados especializados, en este caso los civiles, son considerados menos eficientes. Sólo un 18.5% de los encuestados han manifestado que los juzgados más eficientes para resolver disputas son los civiles, mientras que un 40.7% expresaron que los Juzgados de Paz son más eficientes. Los principales problemas que atentan contra la eficiencia de las ejecuciones en los juzgados civiles serán tratados en el capítulo IV.

Tabla 3. Juzgados más eficientes para resolver disputas	
Juzgados de Paz No Letrados	11.1%
Juzgados de Paz Letrados	40.7%
Juzgados Civiles	18.5%
Son iguales de eficientes	1.9%
Son iguales de ineficientes	13%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

¹⁸ Conforme al artículo 46 de la LOPJ.

¹⁹ Actualmente, existe un proyecto de creación de juzgados especializados en materia comercial que está llevando a cabo el Poder Judicial con el apoyo de la agencia de Cooperación Americana USAID, y otros donantes.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

2. Tipos de procesos de ejecución

El Código Procesal Civil establece 3 tipos de procedimientos de ejecución: (i) juicios ejecutivos, (ii) ejecución de garantías; y (iii) ejecución de sentencias o ejecución forzada. En este estudio, usaremos el término “ejecuciones” para referirnos a los tres tipos de procesos de ejecución:

Nombre del proceso	Descripción
Procesos Ejecutivos	<ul style="list-style-type: none">• Basados en títulos u otros documentos en los cuales está contenida una obligación que es cierta, expresa y exigible (incluye, además, las deudas por arrendamientos, cuotas de leasing y aportes previsionales impagos).• Pueden ser interpuestos ante Juzgados de Paz Letrado o Especializados, dependiendo de su cuantía.
Procesos de Ejecución de Garantías	<ul style="list-style-type: none">• Basados en títulos donde se ha constituido una garantía real a favor de un acreedor (garantías hipotecarias y prendarias).• Pueden ser interpuestos ante Juzgados Especializados, únicamente.
Procesos de Ejecución Forzada o Ejecución de Sentencias	<ul style="list-style-type: none">• Es la culminación del proceso, presupone la existencia de una sentencia consentida.• Se requiere el cumplimiento del mandato judicial.

A continuación, describiremos brevemente cada uno de estos tres procesos básicos y acompañaremos esta descripción narrativa con un diagrama de flujo, que nos permitirá visualizar claramente los pasos de cada uno de estos procesos. La metodología para la construcción de los diagramas de flujo y una descripción más detallada de los pasos de los tres procesos podrán ser consultados en el anexo 2.

2.1 Procesos Ejecutivos

En estos procesos se inician acciones judiciales basadas en títulos (o documentos) en los cuales esta contenida una obligación que es cierta, expresa y exigible, conforme lo establece el artículo 689 del Código Procesal Civil (en adelante el CPC). Es decir, se parte de la existencia de cierta verosimilitud del derecho, por existir un documento preconstituido donde consta la obligación.²⁰

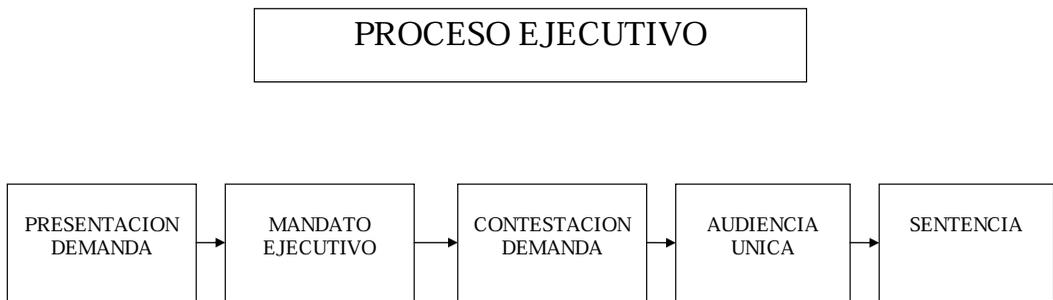
Este tipo de juicios pueden ser de competencia en primera instancia por el Juez Civil o por el Juez de Paz Letrado,²¹ ya que si la cuantía a demandar es superior a 50 URPs²², hoy S/ 15,500 (US\$ 4,430), será de competencia de los Jueces Civiles.

20 Se tramitan en proceso Ejecutivo, conforme al artículo 693 del CPC, las deudas contenidas en títulos valores (cheques, pagares, letras y otros conforme a la ley de Títulos Valores), transacción extrajudicial, arrendamientos impagos, deudas contenidas en escrituras públicas, y otros contenidos en leyes especiales como lo son las cuotas de leasing conforme al Decreto Legislativo 299 y los aportes previsionales al Sistema Privado de Pensiones (AFPs), conforme al Decreto Ley 25897.

21 A excepción de los aportes previsionales, para cuyo efecto son sólo competentes los Jueces de Paz Letrados, sin interesar de que cuantía se trate.

22 La Unidad de Referencia Procesal (URP), es un 10% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), que se fija anualmente como valor de referencia para el pago de determinados costos y/o servicios (UIT para 2004: 3,200 soles/ US\$ 914).

Los procesos ejecutivos iniciados en Juzgados de Paz Letrados pueden ser apelados, resolviendo en última Instancia los Juzgados Civiles, es decir, en estos casos los procesos sólo pueden transcurrir en 2 diferentes instancias o jerarquías. En cambio, los procesos ejecutivos iniciados en los Juzgados Civiles, pueden transcurrir en 3 diferentes instancias, dado que no sólo pueden ser apelados para que los revise la Sala Civil de la Corte Superior, sino que incluso cabe presentar un recurso de Casación, para que la decisión judicial cuestionada sea revisada por la Sala Civil de la Corte Suprema.

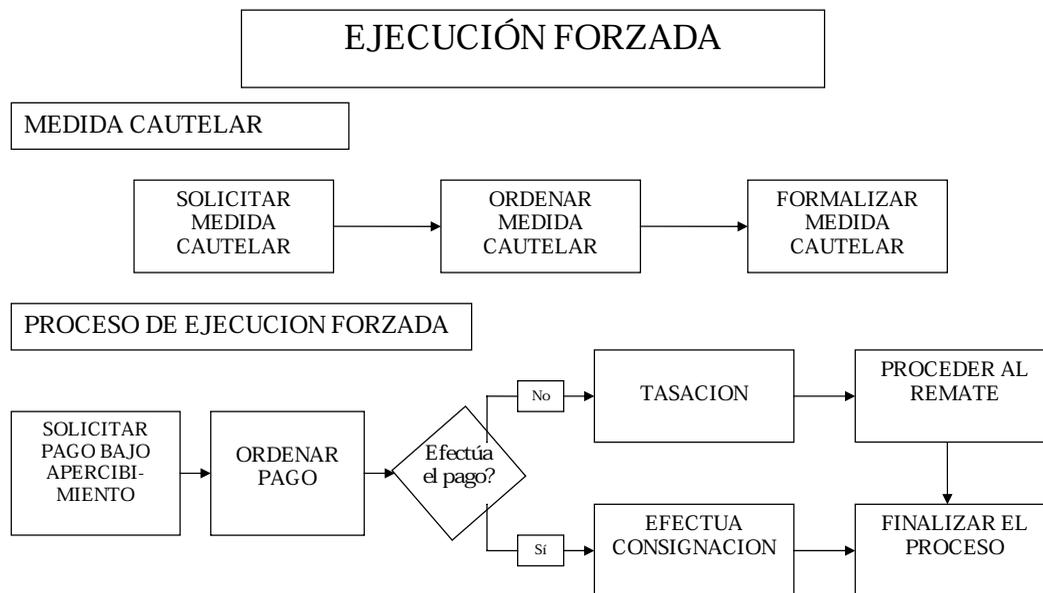


2.2 Procesos de ejecución de garantías

En estos procesos se inician acciones judiciales basadas en títulos donde se ha constituido una garantía real a favor de un acreedor conforme lo precisa el artículo 720 del CPC. Por tanto, en estos procesos se ejecutan tanto las garantías hipotecarias como las prendarias. En estos procesos siempre es competente el Juez Civil conforme al artículo 720 del CPC, incluso si la cuantía es menor será competente el Juez Civil y nunca un Juzgado de Paz Letrado. Este procedimiento es similar a un juicio ejecutivo, excepto que la propiedad que se ejecutará ha sido previamente identificada y ha sido puesta a disposición del acreedor por un acuerdo de partes previo en caso de incumplimiento de pago. La acción se inicia con la petición de ejecutar la prenda o hipoteca hecha al juez competente. El juez determina la validez de los documentos, y el caso prosigue como si se tratara de la ejecución de una sentencia o título ejecutivo. El flujograma detallado para este tipo de proceso puede consultarse en el Anexo 2.

2.3 Procesos de Ejecución Forzada (Ejecución de Sentencias)

Más que constituir un proceso judicial independiente, es la etapa de ejecución de la sentencia judicial proveniente de un juicio de conocimiento previo. En esta etapa procesal, existiendo ya una sentencia consentida y favorable al demandante, el juez requiere al demandado que cumpla con lo ordenado en la sentencia, ya sea pagar una suma de dinero, u otra prestación ordenada en la sentencia. Si el deudor no lo hace, el juez ordena el embargo de los bienes y su posterior venta forzada, liquidación final y pago al acreedor.



3. Remate judicial de los bienes del deudor

El remate de los bienes del deudor es una etapa del proceso judicial que no es comúnmente analizada en profundidad, pero que suele presentar graves inconvenientes a la hora de su implementación. En los tres procesos descritos, si el demandado no cumple con el requerimiento del juez, a solicitud del demandante, se procede a la ejecución forzada. Tratándose de deudas de dinero, y existiendo bienes embargados, el juez procederá a nombrar peritos para que tasen los bienes, y luego que se haya aprobado la tasación, el juez fijará fecha para el remate de los bienes (en caso sea un inmueble) o nombra martillero público para que efectúe el remate (en caso de bienes muebles). Efectuado el remate, el juez ordenará endosar el monto obtenido al demandante para que se haga el cobro de la acreencia.

En la práctica, un porcentaje mínimo de casos llega a la etapa de ejecución forzada de bienes. Si bien no hemos podido hallar estadísticas comprensivas que describan detalladamente la cantidad y tipos de remate que existen, los entrevistados, tanto actores institucionales del sistema judicial -jueces- como los usuarios del sistema –representantes de bancos, abogados en general– han coincidido en afirmar que un porcentaje que no excedería de un 3 a un 5% de las ejecuciones forzadas finalizan con el remate de los bienes del deudor. Esto se debe a varias razones como ser el costo elevado y complejidad del proceso, y el tiempo que requiere llevarlo a cabo. A continuación, describiremos las principales características del proceso según la ley y la práctica, así como las razones que desincentivan el uso de este mecanismo.

3.1 Tasación de los bienes

Encontrándose el proceso judicial en ejecución de sentencia, debe procederse a rematar los bienes embargados y/u otorgados en garantía a fin de poder cancelar la acreencia del demandante. Para ello es necesario obtener una tasación de los bienes que se van a rematar.

Tratándose de ejecuciones de garantía, existiendo una tasación convencional pactada por las partes e incluso una tasación actualizada adjuntada como requisito de admisibilidad en la acción iniciada por el demandante, el juez puede fijar el remate utilizando como valor de tasación lo acordado por las partes o el valor de la tasación adjuntada por el demandante. En caso de que el juez considere que dicha tasación del valor de los bienes esta desactualizada por la antigüedad de la misma, puede ordenar de oficio que se efectúe nueva tasación, nombrando a 2 peritos, conforme a lo establecido en los artículos 728 y 729 del CPC. Esta decisión del juez de nombrar peritos no se puede impugnar.

Los peritos se apersonan al proceso aceptando el cargo y presentan el informe en el plazo que el juez les ha fijado. Luego el juzgado notifica a las partes la tasación, para que las partes puedan efectuar observaciones si lo consideran pertinente. Si las partes o alguna de ellas, formula observación dentro del plazo de 3 días de notificado, el juez pone en conocimiento de la otra parte y de los peritos, la observación efectuada. Con o sin la absolución de los peritos y de la otra parte, el juez procede a emitir un auto aprobando o desaprobando la tasación. Si el juez desaprueba la pericia, ordena efectuar una nueva pericia pudiendo nombrar nuevos peritos u ordenar que los mismos peritos la rehagan. Esta decisión del juez no se puede impugnar. Cada nueva tasación requiere entre uno y dos meses adicionales según la opinión de los entrevistados.

Si el juez aprueba la tasación, debe fijar día y hora para el remate. Esta decisión de aprobar la tasación, puede ser apelada por la parte que se considere agraviada, pero es una apelación sin efectos suspensivos, no suspende el proceso ni la convocatoria a remate que efectúe el juez. En la práctica se suele esperar a que la apelación se resuelva antes de proceder a la venta de los bienes.

3.2 Remate de los bienes

Tratándose de bienes muebles, el juez nombra a un Martillero Público para que efectúe el remate, quien fija el día y hora en el que se llevará a cabo. Tratándose de bienes inmuebles, el remate es efectuado por el juez en el local del Juzgado fijando día y hora para el mismo.

La fijación de día y hora para el remate es notificada a las partes debiendo publicarse el aviso de remate en el Diario Oficial El Peruano y en el diario encargado de las publicaciones de la localidad donde se ubique el inmueble, siempre y cuando el inmueble se encuentre fuera de la jurisdicción del juez que efectúa el remate.

Tratándose de inmuebles, en la primera convocatoria debe publicarse por 6 días, y tratándose de muebles por 3 días. A partir de la segunda convocatoria, se publica por 3 días para inmuebles y 1 día, para bienes muebles. Estas publicaciones son muy formales, y deben contener una serie de requisitos especificados en el artículo 734 del CPC. Si no se cumple alguno de estos requisitos se genera la nulidad del remate.

Puede participar en el remate de los bienes cualquier persona interesada, excepto el deudor. El día y hora fijados para el remate, el Juez y/o martillero inician el remate sobre las 2/3 partes de la tasación aprobada por el Juzgado, adjudicando el(os) bien(es) al postor que haya ofrecido la mayor suma de dinero. En caso de que no hubiera postores se declara desierto el remate. Declarado desierto el remate el demandante tiene 2 alternativas, solicitar se le adjudique el inmueble en pago de su acreencia reintegrando la diferencia faltante si la hubiera, o solicitar un segundo remate.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

En caso de que se solicite un segundo remate, se vuelve a fijar día y hora para dicha diligencia, siendo la nueva base para el remate la base del remate anterior deducido en un quince por ciento. Si este remate es declarado desierto puede el demandante solicitar una tercera convocatoria a remate o adjudicárselo en pago. Si el tercer remate es declarado desierto y el demandante no solicita su adjudicación en pago dentro de los 10 días de efectuado el remate, el juez de oficio nombra nuevos peritos para que tasen los bienes, reiniciándose el proceso de ejecución con la tasación de los bienes y siguiéndose todas las etapas antes referidas hasta lograr que alguien se adjudique el bien, ya sea el acreedor demandante o un postor (un tercero).

3.3 Límite de tres convocatorias por remate

La limitación recientemente establecida de un tope de tres convocatorias por remate fue concebida con el propósito de evitar la depreciación de los valores de venta de los bienes que debían ser disminuidos en un 15% en cada convocatoria.²³ El propósito de la reforma ha sido promover precios más altos para los bienes y lograr así que una mayor parte de la deuda se cancele.

Creemos que la ventaja que se menciona es relativa. Si los precios de los bienes son fijados por la libre oferta y demanda, el hecho que la ley no permita reducir el precio base de un remate no generará que existan personas interesadas en comprar los bienes materia de la subasta, ya que nadie pagará un precio que considere elevado o fuera del mercado. Constituye en verdad una traba al mercado, dado que generara costos adicionales a los acreedores por el o los procesos de tasaciones adicionales que se requerirá efectuar.

Los distintos actores consultados se mostraron reacios a ver los beneficios de esta reforma, dado que parte de la falsa premisa que es la ley la que fija el precio de los bienes en una economía de mercado. Si los precios de los bienes son fijados por la libre oferta y demanda, el hecho que la ley no permita reducir el precio base de un remate no generará que existan personas interesadas en comprar los bienes materia de la subasta, ya que nadie pagará un precio que considere elevado o fuera del mercado.

La limitación de las convocatorias a remate no parece ser un medio idóneo para lograr mayores ingresos por los bienes rematados. Si el objetivo del legislador era evitar que el precio de los inmuebles no se ajuste a condiciones de mercado, debería preocuparse por corregir los defectos que genera la falta de una real y efectiva competencia en el remate de los bienes, conforme lo precisamos en el capítulo 4.

3.4 Liquidación final y pago del acreedor

Luego de la venta de los bienes, el juez debe ordenar la confección de una liquidación final y el pago del acreedor. Las personas entrevistadas no expresaron mayores quejas frente a estas etapas del sistema. Tal vez, esto sea el resultado de la escasa experiencia que ellos han demostrado en la ejecución forzada de bienes. El deudor puede presentar objeciones a la liquidación final, lo cual puede requerir la asistencia de un perito. El período posterior a la venta de los bienes es potencialmente otra fuente de retrasos debido a objeciones y apelaciones.

²³ Limitación introducida por la ley 27740 publicada el 29 de mayo de 2002, norma que modificó el texto original del artículo 742 del CPC, que no establecía límites para la cantidad de convocatorias a remate que podían realizarse; sólo preveía una disminución del 15% del precio de la propiedad cada vez.

4. Los actores institucionales del proceso de ejecución

En el proceso de ejecución de sentencias intervienen grupos determinados de actores quienes varían en cuanto a status jurídico y funciones:

Actores judiciales: (su rol será analizado en las secciones 4.1 y 4.2)

- **Jueces**
- **Auxiliares judiciales**

Actores estatales no judiciales

- **La policía:** interviene en aquellos casos en los que es necesario realizar alguna diligencia que requiera auxilio de la fuerza pública, tales como embargo de bienes muebles, desalojos, etc.
- **Los fiscales:** su intervención en los procesos ejecutivos es marginal, si bien intervienen en casos de fraudes conexos con transferencias ilegítimas de propiedades, entre otros.
- **Funcionarios y empleados de registros públicos:** Son los responsables de mantener los archivos de estos registros en forma y de proveer eficientemente la información requerida sobre los bienes, así como de ejecutar las resoluciones judiciales relativas a la inscripción de embargos u otras diligencias.
- **Los peritos:** son expertos encargados de brindar una opinión técnica acerca de las materias que así lo requieran, por ejemplo, precio de un bien, autenticidad de una firma o documento, etc.

Actores privados

- **Las partes:** son las que dan inicio al proceso judicial peticionando al juez para que haga valer sus pretensiones.
- **Los abogados:** representantes legales de las partes, encargados de proveer asistencia legal y dar seguimiento a los procesos de ejecución.

Los principales actores del proceso de ejecución son los jueces y demás personal judicial. El resto de los actores también desempeña algún rol aunque su participación puede ser marginal.

4.1 Percepción pública de los diferentes actores

4.1.1 La policía es percibida como inefectiva

IFES ha analizado la percepción del grupo de usuarios del sistema de justicia encuestados sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones a su cargo de los actores institucionales mencionados. Los resultados, presentados en el Gráfico 2 nos muestran que la policía ha sido señalada por el 59% de los encuestados como la institución que menos cumple con sus obligaciones dentro del proceso. Esto es coincidente con las declaraciones obtenidas durante las entrevistas en profundidad. Algunos encuestados mencionaban que en actividades tales como embargos, secuestros o desalojos, la policía no se mostraba dispuesta voluntariamente a contribuir, necesitando un incentivo económico adicional para que esto sucediera. Asimismo, se ha señalado que si la persona contra la cual se pretendía ejecutar era “poderosa” la policía prefería mantener un rol pasivo, no colaborando con la justicia.

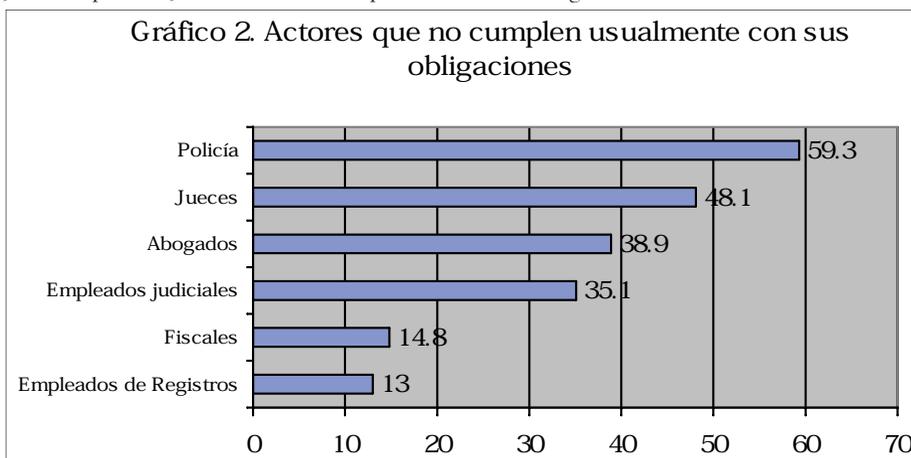
IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

4.1.2 Personal judicial: existe una mala imagen respecto de los jueces, empleados judiciales y abogados

El segundo grupo de actores más cuestionado han sido los jueces. El 48.1% de los encuestados consideró que estos no cumplían con sus obligaciones. Los abogados y los empleados judiciales también han obtenido porcentajes altos que reflejan el deficiente cumplimiento de sus obligaciones.



Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

Debido a las limitaciones de tiempo y recursos, el presente estudio se centrará en analizar en mayor detalle el rol de jueces y auxiliares legales. En este sentido, recomendamos como particularmente interesante para futuros análisis, un estudio detallado del rol de los abogados y de la policía.

4.2 Jueces

Son los principales actores del Proceso Civil. Es función del Juez dirigir e impulsar el proceso. El Juez tiene la obligación de impulsar el proceso por sí mismo, así lo señala expresamente el artículo 2 del Título Preliminar del CPC.

4.2.1 Falencias en el cumplimiento de sus tareas

4.2.1.1 Perspectiva histórica y legal

Al establecer el CPC que la dirección e impulso del proceso le corresponde al juez, abandona el sistema dispositivo de los Códigos del siglo XIX, donde el proceso sólo avanzaba a solicitud de parte. Así, se le da un mayor papel y preponderancia al juez, ya que el objetivo de que el juez impulse el proceso consiste en que cumpla con su función pública a través de la cual el Estado hace efectivo el derecho vigente concretando la paz social.²⁴

Es en cumplimiento de esta función, que el juez debe adoptar las medidas que considere pertinentes para evitar la paralización del proceso tal como lo establece el artículo 50 del CPC, pudiendo incluso imponer multas a las partes para que cumplan sus mandatos, conforme a lo establecido por el inciso 1 del artículo 52 del CPC.

4.2.1.2 Los jueces son reticentes a impulsar los casos

Es función del juez, expedir las sentencias y los autos mediante los cuales se resuelven incidentes dentro del

²⁴ Monroy Galvez, Juan. *Los Principios Procesales en el Código Procesal Civil*, 1992. pág. 266. En: *La formación del Proceso Civil Peruano. Escritos reunidos*. Comunidad 2003, 1ra. Edición. Lima. 744 pp.

proceso principal. A pesar de este mandato legal, en la práctica se ha verificado que la mayoría de los jueces siguen aferrados a la antigua noción dispositiva, siendo mínimo el rol que tienen en el impulso del proceso.

Los jueces no ejercitan sus poderes para evitar demoras y obstáculos innecesarios. Como ejemplo citaremos la imposición de multas para las partes que entorpecen u obstaculizan el proceso, no cumpliendo con los mandatos judiciales. Los jueces consultados coincidieron en la escasísima incidencia de la imposición de multas en sus juzgados. Si bien, como hemos dicho, esta es una prerrogativa establecida por la ley, los jueces son renuentes a imponerlas efectivamente, y aquéllos que sí expresaron imponerlas, sólo lo hacen en casos extremos. Al ser consultada la razón por la cual no se imponían multas como forma de agilizar el proceso, las razones mayoritariamente expresadas fueron dos, una cuestión “cultural” por la que las sanciones no han sido internalizadas ni por los jueces ni por las partes, y una de “orden práctico” por la cual aunque las sanciones, predominantemente pecuniarias, fueran impuestas, los jueces contarían con los mismos obstáculos para ejecutarlas en el caso de que los deudores se nieguen a pagar.

En síntesis, según los resultados de nuestra investigación, los jueces aparecen como inactivos tanto en impulsar el proceso, a pesar de su obligación legal de hacerlo, como en facilitar la superación de los obstáculos que se presentan durante el proceso.

4.2.3 Falta de formación profesional adecuada

Una de las mayores críticas que los entrevistados, abogados y representantes de negocios y bancos, han realizado a los jueces ha sido la deficiente formación profesional de muchos de ellos. Esto se debe a que los miembros del Poder Judicial suelen ser reclutados de las Universidades menos prestigiosas dado el desprestigio que tiene la carrera judicial y a los salarios más bajos con respecto al sector privado -si bien los salarios judiciales se han incrementado significativamente en los últimos tiempos.²⁵ Los jueces deben entender una pluralidad de materias al mismo tiempo por lo que no se encuentran especializados en ninguna de ellas. Así, por ejemplo, un juez civil, conoce procesos de ejecución, acciones de amparo, incumplimiento de contrato, tanto como cuestiones financieras complejas y contratos comerciales modernos, tales como el leasing. La inexistencia de jueces especializados en estos últimos temas ha sido motivo de queja entre representantes de negocios. Muchos de ellos expresaron que la mayoría de los jueces carecían de las nociones mínimas para aplicar cláusulas complejas de contratos bancarios o de negocios internacionales, y por este motivo, preferían acudir al arbitraje en toda ocasión en la que pudieran, para evitar caer en una interpretación errónea debido a la ignorancia de quien debe interpretarla.

Por su parte, los jueces, también se hicieron eco de esta problemática manifestando que no se sentían capacitados en muchos casos para entender cuestiones comerciales complejas.²⁶ Muchos de ellos se lamentaron de la inexistencia de programas de capacitación que los mantuviera actualizados en estos temas. Otros expresaron que no estarían interesados en conocer estas cuestiones pues su labor con los procesos tradicionales desbordaba la capacidad de su juzgado, creyendo necesario la existencia de juzgados especializados a tales efectos. Cabe aclarar que también han sido entrevistados jueces que han demostrado un gran conocimiento de cuestiones económicas, quienes eran plenamente concientes que la prolongación y la incertidumbre de los procesos judiciales implicaba un aumento del precio del crédito, lo que redundaba ulteriormente en un perjuicio para los mismos deudores que se intenta proteger.

25 Este incremento de los salarios de los jueces ha motivado a algunos abogados de mediana edad a reconsiderar la posibilidad de iniciar una carrera judicial, aunque, muchos de ellos no han logrado pasar los exámenes de admisión. Por otro lado, la deficiente infraestructura con la que cuenta el Poder Judicial, en comparación con la que cuentan las firmas importantes de abogados, así como también las posibilidades de desarrollo profesional en el sector privado, siguen siendo un desincentivo para que jóvenes graduados con altas calificaciones se sientan atraídos por la carrera judicial.

26 Asimismo, muchos de ellos reconocieron que el nivel de la judicatura era mediocre, no sólo en Lima metropolitana, sino que esta situación se agravaba en gran medida en las provincias; allí, el nivel de los jueces es percibido como mucho más bajo aún, a tal extremo que un vocal de la Corte Suprema consultado manifestó que dicha corte tenía que resolver temas de fondo, aún cuando esta no es su función específica, dado que las sentencias de provincia cometían errores muy elementales.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Por último, cabe mencionar que un porcentaje considerable de entrevistados expresó la existencia de una cierta proclividad de algunos jueces por la parte deudora, sobre todo cuando los acreedores eran empresas financieras o bancos. Esto no implicaría un cambio en el resultado final del juicio, pero sí una tendencia del juez a prolongar los procesos con el objetivo de brindar al deudor más tiempo para que logre mejorar su situación financiera y satisfacer la deuda que dio inicio al proceso. Comentarios tales como “los bancos tienen plata y abusan de los deudores” han sido expresados como demostración de una cierta tendencia dentro de la judicatura.

4.3 Especialistas legales

Llamados antes Secretarios de Juzgados, los especialistas legales son el personal encargado de dar cuenta al juez de los escritos y recursos presentados por los litigantes. Su función es facilitar la labor de los jueces, presentando al juez los escritos y resoluciones ingresados al juzgado, proponiendo al juzgador los proyectos de decretos que se requieran emitir.

Si bien no es función del especialista legal proponer al Juez el proyecto de auto y sentencia que se requiera expedir en el proceso, en la práctica los jueces no son quienes elaboran las sentencias y autos ya que suelen firmar, revisar y/o modificar el proyecto de resolución que el especialista legal le proponga. Por ello, en la práctica los especialistas de juzgados son los que preparan los proyectos de resolución, ya sean decretos, autos o sentencias.

Conforme a las entrevistas efectuadas, algunos jueces han manifestado su disconformidad con el personal (“especialistas”) a su cargo, ya que han notado que muchos de ellos pretenden dilatar innecesariamente los requerimientos o solicitudes de las partes con proveídos superfluos. Según la percepción de estos magistrados, ello obedece a que estos especialistas condicionan la agilización del proceso a cambio de “propinas” que pedirían a los litigantes. Esta actitud les ha generado, como han manifestado los magistrados entrevistados, que el personal a su cargo trabaje lo mínimo necesario generando el retraso en los procesos y aumentando la carga procesal, además de contribuir a la percepción generalizada de corrupción en el sistema de justicia.

Asimismo, el nivel de los especialistas, no es el más adecuado. La gran mayoría de ellos, trabaja en el Poder Judicial porque no ha tenido oportunidad de colocarse en el sector privado, dado su bajo nivel de formación profesional. Algunos jueces, sobre todo en juzgados de paz, llegaron incluso a sugerir que preferirían no tener este tipo de “asistentes” pues no tenían claro su rol, y en la práctica podían llegar a entorpecer el proceso.

4.4 Medidas anticorrupción

Para evitar la relación directa entre las partes y los especialistas, se ha llevado a cabo una reforma en el procedimiento interno de organización de los juzgados que ha permitido simplificar el proceso, reduciendo asimismo la probabilidad de que los auxiliares judiciales puedan realizar peticiones ilegales a las partes. Esto ha ocasionado gran resistencia por parte de los especialistas contra aquellos jueces que han decidido cumplir con esta reforma evitando la intermediación de especialistas y partes.

5. Usuarios del sistema

5.1 Juzgados especializados

Los justiciables que suelen utilizar con mayor frecuencia los Juzgados especializados civiles son las personas jurídicas, particularmente las instituciones bancarias y financieras. Tres de cada cinco procesos judiciales son iniciados por este tipo de personas.²⁷ El grueso de estas cobranzas iniciadas por los bancos está concentrado en

²⁷ Gorki Gonzales Mantilla, Jean Carlo Serván, Luciano Lopez, y Hernando Burgos, El sistema judicial en el Perú: un enfoque analítico a partir de sus usos y sus usuarios, Banco Mundial, Universidad Católica del Perú, (pendiente su publicación). Cabe resaltar que en números absolutos existen más demandantes que son personas naturales que jurídicas, pero en número de procesos son más los iniciados por personas jurídicas. Esto encuentra explicación en el hecho de que las personas naturales realizan mayor cantidad de presentaciones conjuntas, mientras las jurídicas tienden a ser únicos demandantes.

procesos ejecutivos y en procesos de ejecución de garantía.

Conforme a la opinión de los jueces especializados y abogados litigantes, hoy en el Perú la mayor carga procesal en los juzgados especializados está conformada por los procesos de cobranzas de acreencias iniciados por las diversas instituciones bancarias y financieras existentes. Esto se debería, según las opiniones antes referidas, a la crisis económica que atraviesa el Perú.²⁸

Asimismo, conforme a la opinión de los jueces entrevistados, otro componente importante de su carga procesal, que representa en porcentajes una carga similar a las cobranzas de los bancos, está constituida por los procesos de garantías constitucionales, especialmente Acciones de Amparo, procesos que son iniciados por personas naturales.²⁹

5.2 Juzgados de Paz Letrados

De acuerdo a las informaciones obtenidas en entrevistas con jueces de paz letrados y con representantes de Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs), las principales usuarias de estos juzgados son las cuatro AFPs que funcionan en el mercado peruano, siendo la participación de los bancos minoritaria (ver más detalles sobre las AFPs y su incidencia en el fuero de paz letrado en la Capítulo IV, sección 4.5).³⁰

El segundo tipo de casos más frecuente en juzgados está constituido por demandas de pago de alimentos iniciados por personas naturales. De esta forma, la participación de los bancos pasa a un tercer plano.

28 Este dato es confirmado por González Mantilla, op. cit. 27. que establece que el 62.26% del total de personas jurídicas accionantes son entidades de intermediación financiera. Las empresas de comercialización y servicios representan el 20%, mientras que las industrias sólo el 8,02%

29 Conforme a la ley 23506, la acción de amparo es una garantía constitucional, que tiene por finalidad defender ciertos derechos constitucionales fundamentales de toda persona. El objeto de la acción de amparo es reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación del derecho constitucional. Por esta acción, se protegen los derechos constitucionales de propiedad, herencia, de no discriminación, de asociación, de nacionalidad, de libertad de contratación, de inviolabilidad de domicilio, de reunión, de libertad de cátedra, de debido proceso, entre otros.

30 La información difiere sustancialmente con los datos y conclusiones de un informe del Banco Mundial y la Universidad Católica del Perú (Gonzalez Mantilla, op. cit. 27) donde se precisaba que el mayor usuario de los Juzgados de Paz Letrado eran los Bancos, siendo la participación de las AFPs significativamente menor. Este estudio estimó que para procesos iniciados en 1998 y culminados en 2001, el 55% de los demandantes en juzgados de paz eran personas jurídicas, siendo el 85% de este porcentaje, sociedades mercantiles diversas. La muestra también estimó que el 49% de las personas jurídicas eran Bancos y otras empresas de intermediación financiera, mientras que el 36% lo conformaban las AFPs.

31 La razón de esta diferencia se debe a que la muestra para dicho estudio corresponde a casos iniciados en el año 1998 y desde esa fecha al presente la realidad del fuero de paz letrado ha cambiado sustancialmente como producto de las modificaciones al entorno normativo del Sistema Privado de Pensiones (SPS). El SPS fue creado en diciembre de 1992 pero su norma reglamentaria recién se dictó en abril de 1998. Es a partir de dicha reglamentación que las AFPs comienzan a accionar judicialmente a gran escala en el fuero de paz letrado contra los empleadores que incumplen las obligaciones derivadas del nuevo marco legal previsional. Ya en 1999 la incidencia de las AFPs comienza a crecer significativamente hasta llegar a convertirse en el principal usuario de los juzgados de paz letrados.

Asimismo, la realidad del sistema bancario también se ha transformado en el Perú. Las deudas demandadas al año 1998 (año en el que se tomó la muestra del estudio del Banco Mundial) en juzgados de paz letrados, corresponderían a pequeños créditos de consumo colocados por muchos bancos que se encuentran en liquidación y a la fecha dejaron de operar (Serbanco, Banco Latino, Banex, Banco República, Nuevo Mundo) y, en otros supuestos, fueron absorbidos por fusión (Banco Sur, NBK Bank, entre otros). En este último caso, las instituciones absorbentes dejaron de colocar dinero en determinados sectores dada la poca rentabilidad que ello originaba. Este hecho, aunado a la crisis económica iniciada en 1998, generó que los bancos redefinieran sus colocaciones priorizando la banca empresarial por sobre la banca de consumo (préstamos a personas naturales). Además, la legislación bancaria y tributaria prevé un monto mínimo de deuda que puede ser castigada y deducida impositivamente sin necesidad de acudir a la instancia judicial como paso previo a constituir las contablemente como pérdidas. Ese monto, actualmente de aproximadamente US\$ 3,000, es mayor al monto máximo correspondiente al tope que se puede reclamar en los juzgados de paz letrados. Por ello, los bancos contabilizan los créditos incobrables menores a dicha suma directamente como pérdidas sin llevarlos a la justicia, y luego venden la cartera de deudas incobrables a empresas dedicadas al recupero de éstas; y

III – TIEMPOS Y COSTO DE LOS PROCESOS: LA LEY Y LA PRÁCTICA

1. El tiempo como desincentivo para el uso de las cortes

El tiempo que se requiere para llevar a cabo un proceso ejecutivo ha sido señalado como el principal obstáculo en este tipo de procedimiento. Esta ha sido una queja recurrente entre los entrevistados y también se ha reflejado en los resultados de la encuesta. Mientras que el marco legal establece que los procesos de ejecución, sumadas todas las instancias, deben tomar menos de un año; en la práctica, nuestra investigación indica que la mayoría de los entrevistados y encuestados cree que dichos procesos toman de dos a tres años.

Las demoras excesivas no son un problema único de las ejecuciones en Perú, sino que la literatura señala este tipo de inconveniente como uno de los más frecuentes tanto en países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo. De todos modos, cabe destacar que muchos países han logrado superar este escollo implementando medidas tendientes a hacer más eficiente el sistema. Además, la comunidad internacional ha empezado a reconocer que la demora excesiva en la ejecución de las decisiones judiciales constituye una negación al derecho a un juicio justo.³¹

Los estudios realizados por IFES en Argentina y en México han arrojado resultados similares al presente, por cuanto en aquellos dos países las excesivas demoras en la ejecución de los procesos también constituyen uno de los mayores desincentivos para el uso de las cortes.³²

1.1 El tiempo según la ley

La metodología que hemos utilizado para analizar el tiempo que demandan los procesos judiciales consiste en primer término en el cálculo de lo que demora un proceso siguiendo los tiempos procesales establecidos por la ley. En la Tabla 5, observamos que los procesos ejecutivos deberían demorarse un año como máximo, contando desde la calificación de la demanda hasta la sentencia definitiva de casación, en el supuesto de que el caso sea analizado por sucesivas apelaciones en un Juzgado Civil, en la Corte Superior y luego en casación. A este proceso habría que agregarle el tiempo requerido para el remate de los bienes que puede llegar a extenderse por tiempo indefinido según los bienes puedan o no ser ubicados fácilmente en el mercado. El mismo proceso iniciado en un juzgado de paz, con apelación a un juzgado especializado insumiría 6 meses y 12 días, según la ley.

Por su parte, un proceso de ejecución de garantía, contando desde la calificación de la demanda hasta la decisión de la Corte Suprema en caso de sucesivas apelaciones, duraría 11 meses y 10 días.

31 Ver, entre otros, *Silvia Pontes contra Portugal*, Sentencia del 23 de marzo de 1994, Corte Europea de D.H., Serie A no.286-A; *Zappia contra Italy*, Sentencia de; 26 de septiembre de 1996, Corte Europea de D.H., Informes 1996-IV; *Di Pede contra Italy*, Sentencia del 26 de septiembre de 1996, Corte Europea de D.H., Informes 1996-IV; *Hornsby contra Greece*, Sentencia del 19 de marzo de 1997, Corte Europea de D.H., Informes 1997-II; y *Immobiliare Saffi contra Italy*, Sentencia del 19 de julio de 1999, Corte Europea de D.H., Informes 1999-V.

32 Henderson, Keith y otros, 2003. *Barreras para la ejecución de decisiones judiciales y el Estado de Derecho*, op. cit.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Tabla 5. Plazos judiciales por tipo de proceso (expresados en días) *		
	Procesos Ejecutivos Iniciados en Juzgado de Paz Letrado**	Procesos Ejecutivos Iniciados en Juzgados Civiles
Calificación de la demanda	5	5
Contradicción	5	5
Absolución de contradicción	3	3
Orden de Remate		
Fijación de Audiencia	3	10
Audiencia	10	
Sentencia	5	5
Apelación	5	3
Calificación de Apelación	3	3
Elevación de Apelación	20	20
Fija fecha de Informe Oral	10	10
Sentencia en Apelación	30	30
Plazo para Casación		10
Calificación de Casación		5
Elevación de Casación***		3
Procedencia de Casación		20
Fecha Informe Oral		15
Sentencia Corte Suprema		50
Notificación	42	67****
Total días hábiles	141	264
Total días calendario	192	359
Meses y días	6 meses y 12 días	11 meses y 24 días
* Fuente: Código Procesal Civil		
** Los Jueces de Paz únicamente resuelven procesos de pequeña cuantía		
*** El Código no fija expresamente un plazo para la elevación de la Casación, por defecto se ha puesto el plazo supletorio del Código.		
**** El plazo de 66 días incluye un día para la remisión de la resolución para la notificación y 5 días para cada una de las 11 notificaciones calculadas para el proceso.		

Esta tabla sólo representa un estimado para aquellos casos en los que sólo se apelan las decisiones finales. En Perú, cada una de las decisiones judiciales tomadas durante el proceso pueden ser apeladas, creando una gran cantidad de oportunidades para apelar y dilatando el proceso indefinidamente, al menos en teoría.

1.2 Tiempos reales según la práctica

La medición del tiempo real que demandan los procesos de ejecución es muy difícil de calcular con exactitud. No existen estadísticas oficiales que midan el tiempo desde la iniciación del proceso de ejecución hasta el efectivo pago realizado al deudor. En este sentido, hemos tratado de analizar en conjunto información fragmentada a la que hemos accedido, sumado a la percepción de los principales actores involucrados en el proceso.³³

1.2.1 Duración de los procesos civiles / Tiempo requerido para alcanzar una sentencia

Un estudio del Banco Mundial ha calculado que la duración promedio de los procesos civiles que culminaron con sentencia ha sido de 572 días.³⁴ Este estudio no hace distinción entre los distintos tipos de juicios civiles, por lo que este es un promedio general que no nos dice mucho sobre la duración de los procesos de ejecución en sí. El estudio presume que son los juzgados especializados y los de ejecución los responsables en gran medida del retraso de los procesos, pues estos juzgados, encargados mayormente de ejecuciones que cuentan con procesos abreviados, tardan aproximadamente un año en la ejecución de las controversias que le son sometidas (aproximadamente el doble de los que tarda la segunda instancia en emitir sentencia) y no menos de medio año en la fase de ejecución.³⁵

Con respecto a la duración de los procesos en la Justicia de Paz, el estudio del Banco Mundial señala que los procesos cuyas pretensiones son obligaciones de dar sumas de dinero, duran entre tres meses (50.74%) y seis meses (34,02%), siendo que aquéllos cuya duración excede a un año corresponden un porcentaje menor (0.29%). Estos plazos no tienen en cuenta aquellos casos que fueron apelados, como tampoco el tiempo que requirió la ejecución forzada, aunque según lo explicado por los jueces de paz, no son muchos los casos que llegan a esta instancia pues el proceso en sí es muy costoso y dada la cuantía reclamada en estos juzgados, las partes no suelen intentar la ejecución forzada de los bienes. Sólo en un 6.56% de los casos analizados por el Banco Mundial, se logró obtener información con respecto al tiempo que demandó la ejecución. En estos casos, el índice de cumplimiento efectivo en períodos de uno a tres meses fue del 27,72% y hasta seis meses de 27.27%. A esto deben sumarse los plazos indicados al inicio del párrafo.³⁶ Dado que ésta información difiere significativamente de aquella recogida por IFES, resulta de muy poca utilidad para propósitos comparativos.

1.2.2 Percepciones: Resultados de las encuestas a MYPES realizadas por IFES en Perú

Los resultados de la encuesta realizada a representantes de MYPES³⁷ acerca de la duración de los procesos de ejecución señala que un 33% de los entrevistados considera que el tiempo real de duración de los procesos es de 2 a 3 años, un 21.6% de uno a dos años mientras que un 23.5%, de 7 meses a un año (ver Tabla 6). Si sumamos aquéllos que consideran que la duración del proceso es de entre 1 y tres años, vemos que un 45% de los encuestados se ubica en ese rango. Este dato es coincidente con las opiniones recogidas por abogados y representantes de bancos con largas carteras de deudores morosos, y por consiguiente con un gran número de ejecuciones en los tribunales, que indicaron como un tiempo promedio para la ejecución, de dos a tres años.³⁸

33 Ver Eyzaguirre, Hugo y otros, "La estructura de incentivos y las ineficiencias en tres procesos civiles: Juicios por títulos ejecutivos vencidos, juicios por alimentos y ejecución forzada de bienes", Instituto Apoyo, agosto 2000, para otra estimación del tiempo de los procesos.

34 Gonzalez Mantilla, *op. cit.* 27. Este promedio no tiene en cuenta aquellos casos que al momento de tomar la muestra, es decir tres años después de haberse iniciado, aún no contaban con sentencia. Por lo que presumiblemente, la duración sea aún mayor.

35 *Op. cit.* 27.

36 *Op. cit.* 27, cabe señalar que el estudio no distingue por tipos de ejecución forzada, esto impide realizar un análisis en profundidad acerca de los cuellos de botella del proceso; por ejemplo, si la ejecución se logró a través del embargo de una cuenta bancaria, es lógico que el tiempo sea menor porque no es necesario atravesar la instancia de un remate judicial.

37 Aproximadamente el 60% de la muestra consistió de usuarios del sistema judicial. Todos los entrevistados eran representantes de MYPES.

38 Ver González Mantilla, *op. cit.* 27 y entrevistas de IFES en Perú sobre ejecución de sentencias (2004)

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Los entrevistados manifestaron que uno de los mayores problemas de semejante dilación en ejecutar los bienes es el deterioro de los bienes que han sido dados en garantía. Si tenemos en cuenta que es práctica común en el Perú el embargo de bienes muebles, tales como electrodomésticos o automóviles usados, es fácil calcular el deterioro del precio de un bien de estas características luego de pasar tres años almacenado sin uso. Por ello, en muchos casos, aunque existan bienes para rematar, los acreedores deciden no hacerlo pues son mayores los gastos en los que debieran incurrir que lo que finalmente podrían obtener del bien, dado el transcurso del tiempo. Un representante de un importante banco comercial nos indicó que su entidad poseía en sus depósitos en custodia cerca de 1.000 bienes muebles, además de cerca de 200 inmuebles para ejecutar, pero la ejecución no era económicamente atractiva para ellos.

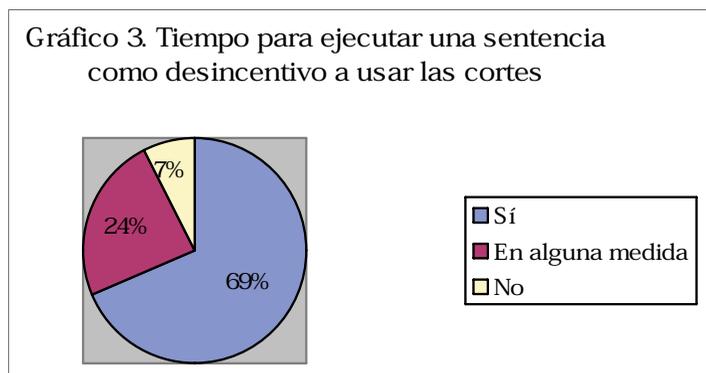
Tabla 6. Tiempo promedio para lograr el efectivo cumplimiento de una sentencia judicial a través de mecanismos judiciales

Menos de 6 meses	7.8%
De 7 meses a 1 año	23.5%
De 1 a 2 años	21.6%
De 2 a 3 años	33.3%
Más de 3 años	13.7%

* Fuente: Encuesta IFES sobre Ejecución de Sentencias en el Perú (2004). Las sentencias incluyen sentencias judiciales, títulos ejecutivos ejecutados en procesos judiciales y ejecución de garantías.

Coincidentemente con lo expuesto, una abrumadora mayoría de encuestados (68.5%) consideró que el tiempo para ejecutar una sentencia es un desincentivo para utilizar el sistema judicial, mientras que un 24.1% consideró que el tiempo es en alguna medida un obstáculo (ver Gráfico 3). Esto es coincidente con los datos obtenidos acerca de las preferencias por sistemas alternativos para obtener el pago de una deuda, lo que analizaremos en el capítulo V. Expresiones tales como "debería tener muy poco sentido comercial para esperar tres años a que una corte me haga cobrar 1.000 soles", o "prefiero negociar directamente con el deudor por seis meses; si no me paga, lo paso a pérdida, pero nunca perdería dos o tres años ocupándome del asunto" han sido frecuentes entre los entrevistados.

Gráfico 3. Tiempo para ejecutar una sentencia como desincentivo a usar las cortes



Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

1.3 Principales causas de demora

Conforme se ha establecido, las demoras tienen un impacto significativo en el costo real de litigar y constituyen una de las principales razones por las que las MYPES no utilizan el sistema judicial y los procesos de ejecución. La interposición de tercerías bien puede demorar un proceso hasta tres años. Incluso, las notificaciones pueden ser declaradas nulas por errores ortográficos en las esquelas, lo que pueda añadir hasta tres meses solamente al procedimiento de notificación.

En la Tabla 7 presentamos un listado de razones que llevan al retraso excesivo en los procesos de ejecución. Este listado ha sido confeccionado por IFES en base a un pre-test realizado en Perú y a la experiencia previa recogida en otras investigaciones. Se ha pedido a los encuestados que señalaran las tres razones más importantes de las demoras excesivas en la ejecución de sentencias y se ha confeccionado con esta información un ranking de razones según se detalla a continuación:

Tabla 7. Razones para el retraso en los procesos ejecutivos				
	Razón seleccionada en primer término	Razón seleccionada en segundo término	Razón seleccionada en tercer término	Ranking ³⁹
Excesiva carga de trabajo de los juzgados	24%	10%	14%	17.8%
Dificultad en localizar al deudor	24%	10%	8%	16.6%
Resistencia o falta de cooperación del deudor	14%	20%	14%	15.8%
Retrasos en iniciación del proceso	10%	12%	12%	11%
Dificultades en la localización de los bienes e ingresos del deudor	8%	24%	6%	12.4%
Requisitos procesales de la ley	8%	2%	2%	5%
Excesiva protección legal del deudor	6%	8%	14%	8.2%
Demora injustificada de los abogados	6%	8%	12%	7.8%
Otras dificultades en el proceso de notificación	0%	4%	10%	3.2%

Fuente: Encuesta IFES sobre Ejecución de Sentencias en el Perú (2004).

La razón mencionada en primer lugar es "excesiva carga de trabajo en los juzgados".⁴⁰ Esto nos indica que los encuestados tienden a creer que este es un problema relevante. Coincidentemente, de las entrevistas en profundidad, se obtiene la respuesta de que si bien la sobre carga procesal existe, ésta se debe principalmente a la ineficiencia del sistema de justicia y a la admisión indiscriminada de tácticas dilatorias por parte de deudores y sus abogados.⁴¹ Las ineficiencias, junto con las demoras sistemáticas, aumentan la carga procesal, lo que exacerba el problema. Una ineficiencia alimenta a la otra.

2. El costo de litigar

El costo de ejecutar una sentencia judicial ha sido señalado por un gran porcentaje de los encuestados como un problema a la hora de enfrentar una ejecución judicial (ver Tabla 13 en Capítulo IV).

39 Para calcular el ranking de cada razón se ha realizado una ponderación del porcentaje de encuestados que lo ha seleccionado en primer, segundo o tercer lugar de acuerdo a la siguiente escala: la selección del obstáculo en primer lugar llevará una ponderación del 50%, el segundo lugar, del 30%, y el tercer lugar, del 20%.

40 Este resultado coincide con el estudio del Instituto Apoyo (2000), Eyzaguirre *et. al.*, *op.cit.*

41 Eyzaguirre *et. al.*, *op.cit.*33.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

De las entrevistas hemos obtenido un análisis en profundidad de este fenómeno. Por un lado, el costo se torna un obstáculo importante cuando se trata de ejecutar el pago de cantidades de dinero pequeñas. Con las cantidades mayores no constituye un problema de magnitud, según la opinión de los entrevistados. Esto se explica en parte por el hecho de que si bien algunos gastos como la tasa de justicia son proporcionales al monto de la deuda, otros son fijos, representando una carga mayor en el caso de deudas menores.

Es de destacar que la mayoría de los encuestados espontáneamente mencionó el tiempo como uno de los mayores componentes del costo de ejecutar una sentencia. El tiempo representa un costo de oportunidad perdido pues implica desviar recursos humanos y financieros hacia la ejecución de una decisión, en lugar de utilizarlo en la realización de negocios.

2.1 Tipos de costo

Existen diversos componentes que conforman el costo total del proceso de ejecución. A continuación describiremos brevemente cada uno de estos componentes:

Tabla 8. Costos del Proceso de Ejecución

Costos directos:

- Tasa de justicia
- Impuestos, aranceles judiciales y otras tasas
- Publicaciones y notificaciones
- Costo de obtener documentación
- Honorarios de abogados

Costos indirectos:

- Tiempo que requiere la ejecución (costo de oportunidad)
- Pagos ilegales, coimas o propinas a funcionarios judiciales y administrativos
- Costo asociado a la falta de predecibilidad del resultado⁴²

2.2 Estimación de costos reales

A continuación presentaremos una tabla en la que hemos calculado los costos básicos de tres casos de ejecuciones según distintos medios utilizados, embargo de una cuenta bancaria, embargo y venta de un bien mueble registrable y embargo de un bien inmueble. El monto de la deuda se mantiene constante, 10.000 dólares estadounidenses.⁴³

42 La falta de predecibilidad del resultado puede deberse a diversas razones como por ejemplo, legislación ambigua, interpretación no uniforme por parte de los jueces, falta de idoneidad y conocimientos técnicos de los jueces, preferencia por un tipo de actores (por ejemplo, los deudores), interferencia política.

43 Notas Aclaratorias: 1. El costo se expresa en soles y en dólares estadounidenses (US\$ 1 = 3.5 Soles); 2. Los tres casos presentados representan esquemas básicos en donde no existen objeciones ni apelaciones. El costo podrá incrementarse con sucesivas apelaciones; y 3. El costo no tiene en cuenta algunos de los costos indirectos tales como el tiempo (costo de oportunidad), y la falta de predecibilidad de las decisiones.

Tabla 9. Costos de tres procesos de ejecución típicos en el Perú*			
	Ejecución a través del embargo de una cuenta bancaria	Ejecución a través del embargo y venta de un automóvil	Ejecución a través del embargo y venta de un inmueble
Monto de la deuda	(35. 000 soles) \$10.000	(35.000 soles) \$10.000	(35.000 soles) \$10.000
Tasa de Embargo	(640 soles) \$ 183	(640 soles) \$183	(640 soles) \$183
Notificación al deudor	(7 soles) \$2	(7 soles) \$2	(7 soles) \$2
Tasa de justicia	(35 soles) \$10	(175 soles) \$50	(175 soles) \$50
Honorarios abogados	(7.000 soles) \$2.000	(7.000 soles) \$2.000	(7.000 soles) \$2.000
Inscripción en el registro		(105 soles) \$30	(105 soles) \$30
Tasación del bien		(875 soles) \$250	(875 soles) \$250
Publicaciones (por primera convocatoria)		(875 soles) \$250	(875 soles) \$250
Publicaciones (por cada una de las subsiguientes convocatorias)		(437 soles) \$125	(437 soles) \$125
Tasa de remate		(700 soles) \$200	(700 soles) \$200
Documentos, copias		(17 soles) \$5	(17 soles) \$5
“Propinas”	(35 soles) \$10	(350 soles) \$100**	(210 soles) \$60
Costo total aproximado	(7.718 soles) \$2.205	(11.183 soles) \$3.195	(11.043 soles) \$3,155
Costo total aproximado como porcentaje de la deuda	22,05%	31,95%	31,55%

* Fuente: Entrevistas de IFES sobre Ejecución de Sentencias en el Perú (2004).

** Incluye pago o “propina” a la policía por secuestro del automotor.

En las dos tablas siguientes, presentaremos los resultados que arrojó la encuesta respecto a las estimaciones que los encuestados realizaron acerca de los costos de ejecutar una sentencia, los mismos que reflejan el costo de ejecución como un porcentaje de la deuda recuperada. A través de estos resultados podemos entender mejor los costos que desincentivan a las MYPES a utilizar el proceso de ejecución en el Perú.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Tabla 10. Porcentaje de la deuda como costo para obtener una ejecución judicial (sobre una deuda de US\$ 500)*				
	Abogado⁴⁴	Gastos administrativos /impuestos⁴⁵	Aranceles Judiciales⁴⁶	Coimas⁴⁷
Menos del 10%	9,3%	40,7%	57,4%	25,9%
Entre 11% y 20%	46,3%	33,3%	14,8%	9,3%
Entre 21% y 30%	24,1%	9,3%	7,4%	11,1%
Entre 31% y 40%	3,7%	1,9%	1,9%	5,6%
Más de 41%	9,3%	5,6%	1,9%	5,6%
No sabe/No contesta	7,4%	9,3%	18,5%	42,6%

* Fuente: Encuesta IFES sobre Ejecución de Sentencias en el Perú (2004).

Tabla 11. Porcentaje de la deuda como costo para obtener una ejecución judicial (sobre una deuda de US\$ 2,000)*				
	Abogado⁴⁸	Gastos administrativos /impuestos⁴⁹	Aranceles Judiciales⁵⁰	Coimas⁵¹
Menos del 10%	11,1%	40,7%	53,7%	20,4%
Entre 11% y 20%	46,3%	33,3%	16,7%	13%
Entre 21% y 30%	20,4%	9,3%	7,4%	9,3%
Entre 31% y 40%	7,4%	3,7%	3,7%	5,6%
Más de 41%	5,6%	1,9%	1,9%	7,4%
No sabe/No contesta	9,3%	11,1%	16,7%	44%

* Fuente: Encuesta IFES sobre Ejecución de Sentencias en el Perú (2004).

Es interesante observar que los resultados se mantienen constantes sin importar que se trate de una deuda de 500 o 2.000 dólares. Un alto número de entrevistados considera que los honorarios de los abogados y los gastos administrativos asciendan hasta aproximadamente el 20% del monto recuperado. Otro resultado llamativo, es el referido al pago de coimas; el 44% de encuestados dice no saber o no responde qué porcentaje se abona en este rubro, esto puede deberse a que la corrupción es un tema tabú y prefieren no hablar de ello, o porque ellos no se han enfrentado al pago de coimas y desconocen qué sucede en los casos en que sí se paga. En cualquier caso, estos pagos también varían, lo que añade a la incertidumbre respecto de los costos de ejecución.

La incertidumbre derivada de la duración de los procesos de ejecución, combinada con aquella que aporta la corrupción, junto con otros costos, hace difícil predecir el costo de cobrar una deuda mediante un proceso judicial. Si bien la legislación prevé un período de un año, la realidad nos indica que existe un dramático alejamiento de este plazo. En efecto, de dos a tres años es considerada la duración normal de la obtención de la sentencia, y muchos procesos duran hasta que la ejecución ha dejado de ser económicamente viable. La incertidumbre es un desincentivo para otorgar crédito y para tomar ciertos riesgos y constituye un lastre para la economía, afectando de manera acentuada a las MYPES.

44 Se refiere a los honorarios profesionales abonados al abogado por su asistencia letrada.

45 Incluye todos los gastos en concepto de fotocopias, costo de las notificaciones, publicaciones, tasadores, impuestos, etc.

46 Monto obligatorio que se debe abonar para acceder al sistema judicial.

47 Cualquier tipo de pago ilegal o "propina" realizado a cualquier agente interviniente en el proceso de ejecución.

48 Se refiere a los honorarios profesionales abonados al abogado por su asistencia letrada.

49 Incluye todos los gastos en concepto de fotocopias, costo de las notificaciones, publicaciones, tasadores, impuestos, etc.

50 Monto obligatorio que se debe abonar para acceder al sistema judicial.

51 Cualquier tipo de pago ilegal o "propina" realizado a cualquier agente interviniente en el proceso de ejecución.

IV – EFICIENCIA DEL SISTEMA Y PRINCIPALES OBSTÁCULOS DEL PROCESO DE EJECUCIÓN

No existen datos acerca del porcentaje de sentencias que se cumplen voluntariamente sin necesidad de proceder a su ejecución forzada. Un estudio del Banco Mundial señala que muy pocas sentencias son cumplidas; sólo el 11,45% de procesos civiles en general, con sentencia favorable al demandante lograron el cumplimiento total por parte del perdedor.⁵² El mismo estudio expresa que “sorprendentemente, alrededor de tres años después del inicio de los procesos de la muestra, un abrumador 77,11% de sentencias favorables al demandante todavía no podían ser ejecutadas eficazmente.”

El estudio de IFES reveló una percepción ampliamente difundida entre las MYPES y otros usuarios del sistema judicial respecto de la ineficiencia del sistema. La explicación que se da para este fenómeno es que las principales razones para la ineficacia de la ejecución forzada han sido la imposibilidad de ubicar al demandado o de hallarle bienes propios, así como la práctica judicial de limitar el impulso del proceso al pedido de las partes.

Siendo estos los datos que resultan más verosímiles, no es de extrañar la pobre percepción acerca de la eficiencia del sistema de ejecución por parte de los usuarios del sistema, tal como veremos a continuación.

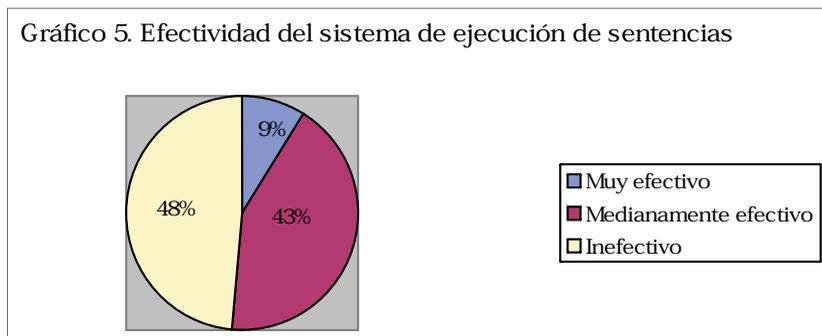
1. Percepción acerca de la eficiencia del sistema: la encuesta de IFES

1.1 Percepciones de Eficiencia

Los resultados que arroja la encuesta han sido variados, si bien esperados, con respecto a la eficiencia del sistema de ejecución de sentencias. De las entrevistas en profundidad obtuvimos un análisis detallado de qué entienden los usuarios por efectividad del sistema. El Gráfico 5 muestra que casi la mitad de los representantes de las MYPES encuestados considera el sistema de ejecución como ineficiente, mientras que sólo el 9,3% de los encuestados cree que es muy efectivo. Un número importante, el 43%, señaló que el sistema era “medianamente eficiente”, pues si bien existen largos retrasos, el resultado al que se llega es el esperado. La definición de “eficiente” resulta ser bastante subjetiva. No obstante, la mayoría de entrevistados considera las demoras de los procesos excesivas, lo que conlleva a la existencia de un sistema ineficiente.

Estando a lo expuesto, el presente análisis de las razones para la demora y las ineficiencias en el sistema se apoya en los resultados de la encuesta, dado que todos los participantes coincidieron en que las demoras eran excesivas y que éstas no son positivas.

Gráfico 5. Efectividad del sistema de ejecución de sentencias



Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

52 González Mantilla, *op. cit.* 27.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

1.2 Percepciones de parcialidad

Los encuestados han considerado que el sistema de ejecución de sentencias es más eficiente en algunos casos que en otros. En este sentido, el 44% de los encuestados considera que el sistema de justicia ejecutará sus decisiones más eficientemente contra pequeñas empresas que contra empresas grandes (ver Tabla 12). El sistema ha sido señalado como más eficiente por el 33,3% de los encuestados en ejecutar sentencias correspondientes a montos no cuantiosos en contra de particulares o personas naturales. Esta apreciación merece dos reflexiones.

En primer lugar, es natural que las MYPES, cuyos representantes han sido sujetos de la encuesta, consideren que el sistema de justicia tiende a ser más eficiente para ejecutar en contra de este tipo de empresas. Ello es así, pues es una constante que los actores crean que los “otros” son los responsables de los problemas propios, y de que existe una predisposición negativa en su contra.

De otra parte, este resultado contradice, de cierto modo, las opiniones vertidas durante las entrevistas en profundidad, en las que distintos actores, como jueces, abogados y representantes legales de bancos han manifestado que existe una preferencia judicial por los deudores, pues son considerados la parte “débil” de la ecuación. Como conclusión podemos afirmar, que la perversidad, ineficiencia y corrupción del sistema provoca que cada actor involucrado estime que el sistema favorece a la otra parte, mientras que si el sistema de ejecución fuera limpio y transparente, esta sensación de favoritismo desaparecería.

Tabla 12. Efectividad del sistema de ejecución de sentencias según tipo de casos

<i>Tipos de casos</i>	<i>% que piensa que la ejecución funciona</i>
Sentencias en contra de grandes empresas	18,5%
Sentencias en contra de pequeñas o medianas empresas	44,4%
Sentencias cuantiosas en contra de particulares	11,1%
Sentencias no cuantiosas en contra de particulares	33,3%
Sentencias en contra del Estado o de sus agentes	9,3%
En ningún caso	18,5%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

1.3 Barreras a la utilización del sistema judicial

Como hemos anticipado en el capítulo anterior, el tiempo y el costo de los procesos de ejecución son los mayores desincentivos para acudir a los tribunales. Las demoras excesivas figuran como la razón principal para no acudir a los tribunales para un tercio de los encuestados en primer término y para otro tercio en segundo término (Tabla 13). Dos terceras partes de los encuestados no utilizan el sistema judicial por la sencilla razón que no pueden permitirse el tiempo o el costo que ello importa. La ineficiencia judicial ocupa el tercer puesto, siendo esto coincidente con las opiniones recogidas en las entrevistas, en las cuales se señala que la falta de operatividad⁵³, idoneidad, profesionalismo y organización administrativa es una de las principales causas por las cuales las empresas prefieren evitar someter sus conflictos a las cortes, prefiriendo la negociación directa u otros métodos alternativos.

53 Al igual que en otros países en vías de desarrollo, los recursos del Poder Judicial son limitados. Adquirir mobiliario, de modo que cada trabajador tenga un lugar donde sentarse a trabajar, o asegurar un adecuado suministro de papel, se encuentra entre las principales necesidades fuera de Lima.

Tabla 13. Razones para no acudir a los tribunales

	Razón seleccionada en primer término	Razón seleccionada en segundo término	Razón seleccionada en tercer término	Ranking ⁵⁴
Tiempo/demoras excesivas	35,2%	34%	15,1%	30,82%
Costo excesivo	29,6%	15,1%	7,5%	20,83%
Ineficiencia judicial	9,3%	18,9%	13,2%	12,96%
Corrupción judicial	5,6%	9,4%	20,8%	9,78%
Falta de sanciones al deudor por incumplimiento	9,3%	5,7%	17%	9,76%
Baja probabilidad de ejecución de la sentencia	3,7%	7,5%	11,3%	6,36%
Falta de voluntad de los jueces para hacer cumplir las sentencias	5,6%	7,5%	1,9%	5,43%
Falta de información	1,9%	1,9%	9,4%	3,40%
Alternativas mejores que los tribunales	0%	0%	3,8%	0,76%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

2. Principales obstáculos del proceso de ejecución de sentencias

2.1 Ranking de obstáculos - Encuesta IFES

La Tabla 14 presenta una lista de obstáculos a la ejecución de sentencias propuestos por IFES a los encuestados, con el objeto de que ellos optaran por los tres que consideran más importantes. En este sentido, observamos que el tiempo y costos de los procesos continúa siendo una constante en la elección de obstáculos. Es interesante analizar con detenimiento el resto de los obstáculos elegidos por los encuestados, así como las reflexiones de los expertos entrevistados para entender cuáles son las causas de los retrasos excesivos. Hemos visto que el costo es visualizado como un obstáculo importante si se incluye en él, el tiempo que insume la ejecución, por lo que, si centráramos el análisis en entender y proponer recomendaciones para solucionar las demoras excesivas, tendríamos la mayor parte del problema de las ejecuciones resuelto.

⁵⁴ Para calcular el ranking de cada razón se ha realizado una ponderación del porcentaje de encuestados que lo ha seleccionado en primer, segundo o tercer lugar de acuerdo a la siguiente escala: la selección del obstáculo en primer lugar llevará una ponderación del 50%, el segundo lugar, del 30%, y el tercer lugar, del 20%.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Tabla 14. Obstáculos para hacer ejecutar una sentencia judicial*, en orden de importancia				
	Obstáculo seleccionado en primer término	Obstáculo seleccionado en segundo término	Obstáculo seleccionado en tercer término	Ranking ⁵⁵
Retrasos excesivos	18,5%	19,6%	9,8%	17,09%
Costos excesivos	11,1%	19,6%	7,8%	12,99%
Falta de voluntad del deudor para pagar	11,1%	9,8%	19,6%	12,41%
Los jueces no aplican la ley debidamente	18,5%	5,9%	3,9%	11,80%
Procedimientos inadecuados	11,1%	9,8%	7,8%	10,05%
Protección legal excesiva del deudor	7,4%	9,8%	5,9%	7,82%
Ineficiencia de los tribunales	7,4%	3,9%	9,8%	6,83%
Corrupción en el procedimiento de ejecución	0%	7,8%	11,8%	4,70%
Dificultades en la localización /identificación de bienes del deudor	1,9%	5,9%	5,9%	3,90%
Autoridad insuficiente de los tribunales para ejecutar	1,9%	2%	3,9%	2,33%
Acumulación de expedientes en los tribunales	3,7%	0%	0%	1,85%
Estado de insolvencia o falta de recursos del deudor	1,9%	0%	3,9%	1,73%
Dificultades en la localización y notificación del deudor	0%	2%	3,9%	1,38%
Falta de sanciones por el no cumplimiento de órdenes judiciales	0%	2%	2%	1%
Falta de voluntad de los tribunales para aplicar sanciones	0%	2%	2%	1%
Falta de independencia de los tribunales	0%	0%	2%	0,40%
Ninguno	5,6%	0%	0%	2,80%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

*Se incluyen la ejecución de sentencias, de títulos ejecutivos y de garantías.

55 Para calcular el ranking de cada obstáculo se ha realizado una ponderación del porcentaje de encuestados que lo ha seleccionado en primer, segundo o tercer lugar de acuerdo a la siguiente escala: la selección del obstáculo en primer lugar llevará una ponderación del 50%, el segundo lugar, del 30%, y el tercer lugar, del 20%.

2.2 Cultura del no pago

El obstáculo seleccionado en tercer lugar por los encuestados es la falta de voluntad del deudor para pagar. La explicación a este fenómeno encuentra múltiples causas. Por un lado, los valores culturales peruanos no castigan a las personas que no cumplen con sus obligaciones; existe una falta de valoración positiva de la noción de cumplir con las obligaciones propias, que ha sido caracterizado por muchos como la “cultura del no pago”. En segundo lugar, la ineficiencia del sistema de ejecución conduce a que sea más efectivo para un deudor no cumplidor, no pagar y esperar al resultado del proceso, dado que en los dos o tres años transcurridos su deuda y los bienes dados en garantía se depreciarán. Además no existen incentivos que el sistema otorgue a aquéllos que cumplen; por el contrario, los incumplidores no son sancionados con penas de ningún tipo, ni siquiera frente a flagrantes inobediencias de mandatos judiciales.

2.3 Marco legal y su aplicación

Los dos obstáculos elegidos a continuación se refieren al marco legal y a su aplicación por parte de los jueces. En cuarto orden de preferencia, se encuentra la percepción por los encuestados respecto a que los jueces no aplican la ley debidamente. Ejemplos de inadecuación en la interpretación de la ley y su aplicación han sido descriptos en detalle a lo largo de este trabajo. Como ejemplo, podemos mencionar, la interpretación y admisión liberal del uso de excepciones y nulidades, la falta de complacencia con los términos procesales indicados por la ley y la falta de impulso que los jueces deberían dar al proceso.

En quinto lugar, encontramos los procedimientos inadecuados. Si bien la última reforma al Código Procesal Civil mejoró sustancialmente la calidad de las instituciones procesales, según la mayoría de los encuestados, la ley procesal sigue siendo demasiado compleja, dando lugar a innumerables vericuetos legales que dilatan el proceso. Determinadas reglas específicas como la posibilidad de apelar y cuestionar cada una de las decisiones judiciales o el tope máximo a tres convocatorias a remate judicial, deberían ser revisadas en el corto plazo.

A modo de conclusión, de los resultados de la encuesta referidos a los principales obstáculos se puede observar lo siguiente:

- i) Los dos obstáculos elegidos en primer puesto, la demora excesiva y la no aplicación de la ley por los jueces, están relacionadas de manera cercana e indican que el principal problema puede ser la propia conducta de los jueces. Su disposición a admitir el uso de tácticas dilatorias y su falta de voluntad para impulsar activamente el proceso y supervisar la aplicación correcta de la ley, hacen que el proceso sea ineficiente y carezca de efectividad;
- ii) El costo excesivo y la falta de voluntad de pago también constituyen obstáculos importantes a la eficiencia del sistema de ejecución; estos obstáculos son atribuibles a una cultura que da poco valor al cumplimiento voluntario de las leyes u obligaciones legales;
- iii) La acumulación de expedientes aparece como una razón menos importante que lo que normalmente se piensa.

3. Obstáculos específicos de los Juzgados de Paz Letrados de Lima⁵⁶

Del análisis de las entrevistas en profundidad que hemos realizado a jueces de paz, se desprenden algunos de los problemas particulares que presentan este tipo de juzgados:

Tabla 15. Principales obstáculos en Juzgados de Paz Letrados:

- a) La distribución de la carga procesal no se realiza en forma equitativa entre los distintos juzgados;
- b) Los procedimientos son demasiado estrictos, no permitiendo al juez flexibilización alguna que permita mejorar el proceso;⁵⁷
- c) Demasiado formalismo;
- d) Inexistencia de procedimientos orales;
- e) Falta de autonomía administrativa de algunos juzgados;
- f) Las demandas de AFPs “asfixian” a los juzgados de paz;
- g) Falta de personal auxiliar idóneo;
- h) Las partes no suelen contar con un abogado que siga todo el proceso, sino que contratan un abogado por cada escrito que deben presentar, careciendo de estrategia jurídica;
- i) Algunos jueces no son diligentes, no cumplen con la ley y dilatan innecesariamente los procesos;
- j) Pedido de coimas por parte de los auxiliares de justicia para agilizar el proceso.

3.1 Mayor Eficiencia de los Procedimientos de la Justicia de Paz en Cuanto a Tiempos y Costos

Los resultados de la encuesta contenida en la Tabla 16, confirman una serie de eficiencias comparativas en los Juzgados de Paz Letrados, incluyendo la menor duración y menor costo.

Tabla 16. Ventajas de los Juzgados de Paz

	Letrados	No Letrados
Existe una relación más directa entre las partes	38,9%	20,4%
La duración del juicio es menor	25,9%	5,6%
Los costos son menores	18,5%	20,4%
Existe menos corrupción	16,7%	16,7%
Mayor informalidad en los procedimientos	5,6%	11,1%
No se requiere asistencia de abogado	0%	5,6%

Encuesta IFES de Ejecución de Sentencias (2004)

3.2 La Relación con las partes y la mediación del juez deberían ser promovidas

Con respecto a las ventajas que presentan los Juzgados de Paz, casi el 40% de los encuestados ha elegido como más importante la relación más directa entre las partes y el juez. Esto es coincidente con las versiones obtenidas de los jueces de paz, en las que señalaban la importancia que otorgaban al acercamiento con las partes, sobre todo en el momento de las audiencias, aunque también a lo largo del proceso. Una de las juezas entrevistadas, manifestó actuar como psicóloga y conciliadora además de cumplir con su función jurisdiccional, intentando que las partes lleguen a un acuerdo voluntario y equitativo. Esto es así, en parte por el tipo de juicio que llega a estos juzgados, ejecuciones menores por créditos de consumo, en los que se embargan bienes de primera

⁵⁶ Los jueces de paz letrado conocen de cobranza de deudas de pequeña cuantía, entre ellos títulos ejecutivos y temas de familia. Existen 78 Juzgados de paz letrados en Lima.

⁵⁷ Por ejemplo, la solicitud de una copia de un expediente es un proceso formal que impide se obtenga en el mismo día. En procesos de familia, en los que el juez ya conoce los hechos, se ve impedido de ordenar una medida cautelar sin evitar un complejo proceso.

necesidad, tales como electrodomésticos, y cuestiones de familia, entre otros. El gran compromiso personal y emotivo que las partes presentan en este tipo de juicio, demanda del juez de paz una intermediación con las partes, que no es requerida en juzgados especializados. En este sentido, fue un reclamo recurrente de los jueces de paz entrevistados, incluir la oralidad en los procedimientos.⁵⁸

4. Análisis de obstáculos específicos

A continuación, presentaremos un análisis en profundidad de algunos de los obstáculos que han sido mencionados reiteradamente por los entrevistados como las principales causas de retraso, ineficiencia y corrupción en el sistema. Algunos de ellos provienen del marco legal, otros de la práctica concreta que se ha implementado, mientras que la mayoría es producto de una legislación inadecuada aunado a prácticas ineficientes.

4.1 Complejidad de las notificaciones

La ley 27.524, publicada el 6 de octubre de 2001, modificó el sistema de notificaciones ordenándose notificar todas las resoluciones por cédula, lo cual ha originado, de acuerdo a los jueces entrevistados, una sobrecarga en las notificaciones, que retrasa el proceso dado que no se cuenta con el personal necesario para efectuarlas.

De acuerdo al artículo 159 del CPC, las resoluciones deben ser remitidas a la oficina de notificaciones dentro de las 24 horas de expedidas las resoluciones.

La notificación de las resoluciones tiene dos etapas claramente distinguibles: una primera etapa de elaboración en la cual cada órgano judicial prepara las cédulas de notificación con las formalidades exigidas por ley; y una segunda etapa de entrega y distribución, en la cual se entrega la cédula al destinatario.

La notificación de la resolución mediante cédula, implica que el personal de cada juzgado y/o Sala debe consignar en la cédula los siguientes elementos:

- i) Los datos relevantes del expediente, como son el nombre de las partes, el juzgado, el número del expediente y una transcripción de la resolución a notificar;
- ii) Un anexo con el escrito y documentos presentados por la otra parte;
- iii) Notificación del número de hojas a recibir; e
- iv) Identificación y domicilio de la parte notificada.

Debido al elevado número de cédulas de notificaciones y al poco personal asignado a esta labor, la remisión de las cédulas constituye un proceso lento que puede durar semanas. Conforme a lo explicado por varios jueces, no sólo la falta de personal retrasa la elaboración de las notificaciones sino también el hecho de que el personal encargado de la elaboración suele prestarse a recibir pequeñas “coimas” a cambio de retrasar o acelerar su elaboración y/o distribución.⁵⁹

58 Un ejemplo proporcionado por los jueces, es el deseo de conceder una medida cautelar referida a pensiones alimenticias antes de la decisión final que debe tomarse luego de un proceso complejo. Actualmente tales medidas de protección no son posibles.

59 Asimismo, las cédulas no son elaboradas con la exactitud que deberían. Un abogado nos mostró 6 cédulas que habían llegado a su domicilio, y que no eran para él ni para ninguno de sus clientes. Esto implica que 6 decisiones judiciales quedaron sin notificación válida, motivo por el cual los procesos se retrasan.

4.2 Frecuencia del uso de tácticas dilatorias: excepciones⁶⁰ y nulidades⁶¹

4.2.1 Pretensiones sin sustento

Algunas de las tácticas dilatorias utilizadas más frecuentemente por los deudores son la interposición de excepciones y nulidades. Tanto jueces como abogados han mencionado el persistente uso de estas tácticas como uno de los mayores problemas del sistema de ejecución.⁶² Cabe destacar que el uso de estas tácticas no es ilegal, es decir, las excepciones y nulidades están previstas en la ley según veremos a continuación. El problema radica en la interpretación amplia y liberal que se ha hecho de ellas, lo que ha generalizado su uso indiscriminado aún cuando, de antemano, tanto el abogado como el juez conocen de la falta de sustento de la pretensión.

4.2.1 Inexistencia de sanciones

El uso frívolo de nulidades y excepciones no es castigado en el sistema de justicia peruano. Por lo tanto, los abogados son proclives a utilizarlos indiscriminadamente para defender a sus clientes, alargando innecesariamente el proceso. Hemos escuchado declaraciones de algunos abogados en el sentido de expresar una fuerte crítica a su uso pero reconocer que ellos mismos las emplean en el caso de que su cliente sea la parte deudora. El no hacerlo, según entienden muchos de los entrevistados, implicaría una mala defensa de sus clientes, pudiendo perjudicar su prestigio y carrera profesional.

4.2.3 Negativa de los jueces a rechazar pretensiones carentes de sustento

Por su parte, los jueces, quienes también se mostraron muy contrarios a este tipo de prácticas, pues incrementan en gran medida la carga procesal de sus juzgados, alegaron que siempre tienden a aceptar excepciones y nulidades aún sabiendo que son frívolas por miedo a ser “quejados” por la parte que las presenta, acusándolos de no proteger su derecho al debido proceso. Asimismo, algunos pocos jueces que manifestaron descartar de oficio aquellas peticiones frívolas, dijeron que las cortes superiores habían revocado mayoritariamente esta decisión dando curso a la petición. Un juez llegó a manifestar que él “prefería aceptar este tipo de peticiones, pues sé positivamente que de no hacerlo, la corte superior revocará mi decisión, y el tiempo que haré perder al acreedor será mayor si la rechazo de plano, porque el peticionante seguro apelará.”

60 De acuerdo al artículo 446 del CPC, el demandado puede interponer las excepciones preliminares de incompetencia, incapacidad del demandante, representación defectuosa o insuficiente del demandante o demandado, oscuridad o ambigüedad en la forma de presentar la demanda, falta de agotamiento de la vía administrativa, falta de legitimidad para obrar del demandante o demandado, litispendencia, cosa juzgada, desistimiento de la pretensión, conclusión del proceso por transacción o conciliación, caducidad, prescripción extintiva y convenio arbitral. En caso se declare fundada las excepciones de litispendencia, cosa juzgada, caducidad, falta de agotamiento de la vía administrativa, prescripción, incompetencia, desistimiento de la pretensión o conclusión del proceso por conciliación o transacción, el juez debe declarar nulo todo lo actuado y dar por concluido el proceso; en el caso de las demás excepciones, el juez ordenará subsanar el defecto advertido.

61 La nulidad de los actos procesales conforme al artículo 171 del CPC, procede en 2 supuestos: cuando exista una norma que sanciona con nulidad una infracción del proceso y cuando el acto procesal careciera de los requisitos indispensables para la obtención de su finalidad. Un ejemplo del primer supuesto es el artículo 743 del CPC que establece que es nulo el remate cuando no se han cumplido con las formalidades exigidas para el mismo, como lo son las publicaciones de los avisos de remate con todos sus requisitos establecidos en el artículo 734. El segundo supuesto, es mas amplio y queda al arbitrio del juez determinar cuando un acto procesal carece de los requisitos indispensables para la obtención de su finalidad; así por ejemplo, será nulo un acto procesal si no se ha notificado a todos los emplazados, o habiéndolos notificado no se ha adjuntado toda la documentación ofrecida por la otra parte, pues ello restringe su derecho de defensa.

62 Eyzaguirre *et al.* *op. cit.* 33 confirma el uso frecuente de tácticas dilatorias tales como apelaciones por recurso de casación, entre otras. Cabe destacar, que la metodología utilizada es de medición de opinión y no de análisis de expedientes.

4.2.4 Posibilidad de proponer nulidades a lo largo del proceso

El CPC establece que las excepciones sólo pueden ser deducidas al contestar la demanda dentro del plazo establecido para cada proceso.⁶³ Sin embargo, las nulidades pueden ser deducidas en cualquier etapa del proceso incluso en ejecución de sentencias antes del remate o ya efectuado éste.

En la práctica los deudores suelen deducir nulidades frente a cada una de las decisiones judiciales, particularmente cuando ya se ha fijado fecha para el remate de los bienes pretendiendo así, dilatar el proceso.

En el caso de los remates, según los entrevistados, si se deduce una nulidad y aún no han fijado fecha para el remate, se pone en conocimiento del demandante, y con o sin su absolución, el juez resuelve. Si tomamos en consideración el plazo para notificar, en la práctica el correr traslado de la nulidad, absolverla y resolverla está generando la suspensión aunque sea momentánea del proceso, porque el juzgador, en tanto no resuelva, no fija día y hora para el remate.

4.2.5 Interpretando los resultados de la encuesta y las entrevistas: Percepción versus realidad

La existencia de tácticas dilatorias ha sido mencionada por la gran mayoría de los entrevistados como uno de los mayores problemas en la dilación de los procesos. Ahora bien, es conocido que no siempre las percepciones se ajustan a la realidad. En este sentido, la existencia de un porcentaje alto de casos sin contradicción o en rebeldía, es decir en los cuales el demandado no se presenta en el expediente, demostraría que si bien las tácticas dilatorias existen, no tendrían un impacto tan significativo como les es atribuido.⁶⁴ Esta ha sido la conclusión de sendos estudios realizados en Argentina y México, que relativizan la incidencia de apelaciones, excepciones y nulidades, señalando que un porcentaje superior al 50% de los casos se tramitan en rebeldía.⁶⁵ Esto parecería contrastar con la opinión generalizada acerca de la litigiosidad extrema de los demandados.

4.3 Inicio de procesos de reestructuración patrimonial

Otra táctica dilatoria utilizada por los deudores, es someterse al régimen de reestructuración patrimonial por el cual se suspende la exigibilidad de sus obligaciones y los remates programados y por programarse, conforme lo establece la Ley General del Sistema Concursal.⁶⁶

La Comisión Concursal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), es el ente administrativo encargado de evaluar las solicitudes de acogimiento a procedimientos concursales. Estas solicitudes de acogimiento que pueden ser iniciadas por el deudor o sus acreedores, tiene por objeto que los acreedores en conjunto evalúen la posibilidad de reestructurar las deudas del deudor o proceder a su disolución de ser el caso.⁶⁷

63 El proceso de ejecución consiste del embargo y venta de los bienes y ocurre luego de que la responsabilidad del defendido/deudor ha sido establecida.

64 En Perú, no existen datos oficiales ni estimaciones confiables sobre cantidad de casos en rebeldía. Un estudio del Banco Mundial sugiere que en los procesos civiles un 57.5% de los casos se llevan a cabo sin que el demandado conteste la demanda ni comparezca en todo el proceso.

65 Ver Linn Hammergren, Ana Laura Magaloni y otros, *The Juicio Mercantil Ejecutivo in the Federal District Courts of México: A Study of the Uses and Users of Justice and their Implications for Juridical Reform* (El Juicio Mercantil Ejecutivo en las Cortes de México D.F.: Estudio de los usos y usuarios de justicia y sus implicancias para a reforma judicial) [Documento del Informe del Banco Mundial No. 22635], CIDE, junio 2001. Estudio de expedientes judiciales de cobro de deudas en las cortes federales de Ciudad de México; y Chayer, Héctor Mario y Milena Ricci, *El trámite del proceso Ejecutivo y las Nuevas Secretarías del Fuero Comercial*, publicado en Poder Judicial, Desarrollo y Competitividad en la Argentina, UBACYT-CONICET, Rubinzal-Culzoni, 2002. Estudio de expedientes judiciales, procesos de ejecución demandados en 1999 en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe.

66 Ley número 27809.

67 De conformidad con los artículos 17 y 18 de la ley 27809, una vez publicado el Aviso de Reestructuración en el diario oficial "El Peruano", las obligaciones del deudor no pueden ser ejecutadas y la suspensión del remate de bienes es ordenada.

4.4 Falta de uniformidad de las decisiones en diferentes juzgados

4.4.1 Inconsistencia de las decisiones

La falta de uniformidad en las decisiones judiciales es otro obstáculo importante para la eficiencia del sistema de ejecución de decisiones judiciales. Actualmente la jurisprudencia peruana es sumamente errática. Esta diversidad de criterio entre los magistrados constituye un incentivo para apelaciones innecesarias que afectan la eficiencia de los procesos judiciales, generando demoras excesivas.

En los procesos de ejecución, la jurisprudencia es cambiante, por ejemplo, no hay un criterio estable en cuanto al cómputo de los plazos para las notificaciones y las publicaciones en los remates de bienes. Otro problema importante es la falta de criterios uniformes para la aceptación de excepciones y nulidades. Algunos magistrados adoptan un criterio excesivamente liberal y así, admiten incluso aquéllas que a primera vista son frívolas o inaceptables. La unificación de criterios en estas áreas contribuiría a una mayor eficiencia del proceso, desalentaría apelaciones innecesarias y establecería claras líneas de conducta para magistrados y litigantes.

4.4.2 Implementando el *stare decisis*

Una posible alternativa para atenuar esta situación es la introducción del sistema de *stare decisis*. Esta figura del derecho anglosajón se vincula con la atribución de fuerza obligatoria a los precedentes judiciales y supone que una vez resuelta una cuestión mediante una sentencia, se establece un antecedente que, en principio, no puede variar posteriormente.⁶⁸ La regla obliga a que se acaten los precedentes cuando en una controversia se suscitan cuestiones de hecho y derecho idénticas. Ello se hace a fin de mantener equilibrada la balanza de la justicia a fin de que ésta no oscile con cada nueva interpretación de un juzgador. En suma, se pretende brindar seguridad jurídica mediante un sistema jurídico predecible basado en valores tales como estabilidad, certeza, predecibilidad, consistencia y respeto a la autoridad.

Un ejemplo de las bondades del *stare decisis* se verifica en el marco de las facultades que en el Perú posee el Instituto Peruano de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). En efecto, de conformidad con el artículo 43 del Decreto Legislativo 807, el Tribunal del INDECOPI tiene la posibilidad de establecer precedentes de observancia obligatoria.⁶⁹ Las consecuencias de sus precedentes pueden calificarse de muy positivas puesto que han evitado una sobrecarga de procedimientos además de interpretaciones antojadizas.

Un sistema similar se verifica a nivel del Tribunal Constitucional y el Tribunal Fiscal. La diferencia con INDECOPI es que en estos tribunales las decisiones no son declaradas explícitamente como precedentes. Empero, las partes invocan sentencias precedentes y esos tribunales recogen permanentemente lo expresado en anteriores decisiones. Ello ha generado un importante nivel de predecibilidad en el marco de las controversias de índole constitucional y tributaria, respectivamente.

4.5 Sobrecarga procesal por reclamos de pagos de pensiones

La excesiva sobrecarga de los juzgados de paz letrados con causas iniciadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) ha generado problemas de mora y congestión de gran magnitud. Estos problemas afectan la gestión de los juzgados en todas sus dimensiones, incluyendo a la ejecución de decisiones judiciales. Si bien no hay datos oficiales, las estimaciones realizadas por las administradoras indican que en el año 2003 se habrían iniciado un total de 176.000 causas relacionadas con el Sistema Privado de Pensiones, del cual un 70%

⁶⁸ Este sistema está vigente en otros países de América Latina como ser Argentina, desde hace mucho tiempo.

⁶⁹ Cabe indicar que a diferencia del sistema anglosajón, en el que todas las sentencias de sus máximas instancias constituyen precedentes, en el INDECOPI tienen estas características solamente aquellas decisiones que explícitamente han sido declaradas como tales.

corresponde a juzgados de la zona de Lima. Estas cifras indicarían que las causas iniciadas por AFPs representan aproximadamente el 35% del total de expedientes que tramitan en el fuero de paz letrado, lo cual ha generado una saturación del sistema y ha posicionado a las AFPs como las principales usuarias de la justicia letrada.

El origen de este fenómeno se centra en la obligación legal para las AFPs establecidas por la ley que creó el Sistema Privado de Pensiones.⁷⁰ Allí se establece que las AFPs son las responsables de accionar legalmente en caso de que haya incumplimiento de los aportes previsionales por parte de los empleadores. En otras palabras, los empleadores son agentes de retención de los aportes previsionales de sus dependientes, los cuales deben ser girados a las AFPs en los plazos estipulados por la ley. En caso que no giren dichos aportes en el plazo previsto, las AFPs tienen la obligación legal de iniciar el cobro por la vía judicial.

En la práctica, el “ciclo de vida” de las causas iniciadas por las AFPs transcurre de la siguiente manera:

1. Vencido el plazo legal para que el empleador gire los aportes previsionales a las AFPs, estas inician el juicio ante el fuero de paz letrado presentando el certificado de deuda.
2. Dicho certificado constituye título ejecutivo, no hay audiencias y el nivel de contradicciones es sumamente bajo, por lo cual se obtiene la sentencia en un plazo promedio de 3 meses.
3. El nivel de apelaciones es casi nulo, principalmente debido a que la apelación requiere la consignación previa del monto de la deuda.
4. Si desde el comienzo del trámite hasta la sentencia no se registró el pago voluntario de la deuda, se proceden a trabar medidas cautelares, principalmente retenciones a terceros y retenciones en cuenta corriente. Se recurre escasamente al secuestro y muy pocas veces se llega al remate judicial.⁷¹

Según las estimaciones de las AFPs⁷², en el 50% de los expedientes el monto de la deuda se obtiene antes de la sentencia. La iniciación de acciones legales motiva a los empresarios a acercarse a las AFPs para negociar el pago. Hay un 40% que no se recupera nunca y un 10% sobre el cual se traban medidas cautelares.

Algunas medidas concretas para reducir el volumen de casos generados por las AFPs en la justicia de paz letrada son:

- **Dar mayor plazo a las AFPs para interponer las demandas.** Muchas veces los empleadores sólo tienen problemas de flujo de efectivo pero tienen la voluntad de pagar.
- **Darle mayores facultades de negociación a las AFPs.** Esto les permitiría negociar los pagos sin necesidad de recurrir a la justicia.
- **Permitir la acumulación de procesos.** La ley no permite que se acumulen los procesos vinculados a un mismo empleador.
- **Ampliar el monto mínimo para iniciar un proceso por la vía judicial.** El monto actual para accionar ante la justicia es 850 soles. Debería ser como mínimo una UIT (3.200 soles).⁷³
- **No demandar sobre la base de deuda presunta.** Debe haber una verificación de la deuda por parte de la Superintendencia. Así se evitan litigios innecesarios.
- **Generar una mayor especialización en temas previsionales en los jueces de paz letrados.** Incluso se podría crear un fuero especializado en materia previsional.

70 El Sistema Privado de Pensiones es un régimen de capitalización individual, donde los aportes que realiza el trabajador se registran en una cuenta personal denominada “Cuenta Individual de Capitalización” (CIC), la misma que se incrementa mensualmente con los aportes de cada uno de los trabajadores afiliados al sistema, así como con el resultante de la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado. El sistema está regulado por el Decreto Ley 25897 promulgado el 6 de diciembre 1992.

71 El secuestro y remate de bienes requiere de una infraestructura operativa de la cual carecen la mayoría de las AFPs (sólo aquellas que cuentan con el respaldo de una institución bancaria o financiera la poseen).

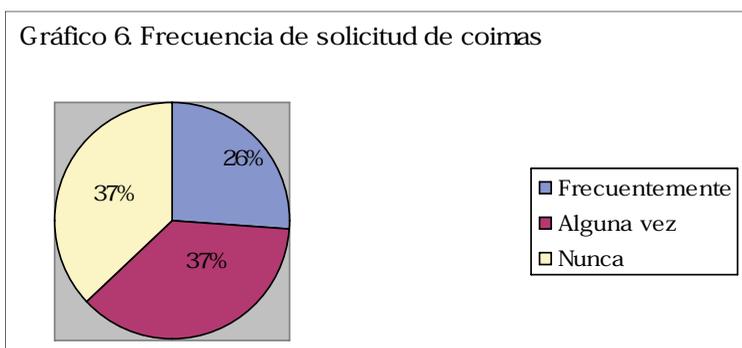
72 Datos aportados por AFP Profuturo.

73 Según consultas realizadas al Gerente del Departamento Legal de la AFP Profuturo.

4.6 Corrupción en los procesos de ejecución

Una encuesta sobre corrupción recientemente publicada por la ONG Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, señala que de 5810 personas encuestadas el 74% cree que la institución más corrupta en el Perú es el Poder Judicial, seguida por la policía (71%).⁷⁴

Los resultados mostrados en la encuesta coinciden con la percepción que hemos obtenido en nuestras entrevistas. Ante la pregunta de si existe corrupción en el sistema de justicia, particularmente en los procesos de ejecución de sentencias, la mayoría de los entrevistados ha respondido rápidamente que sí y en gran medida. Por ello, optamos por realizar una pregunta más directa, siendo ésta la frecuencia con la que algún funcionario del Poder Judicial le solicitó una coima o pago ilegal para agilizar el proceso o cambiar su resultado. Frente a esta pregunta, algunos encuestados y entrevistados se mostraban renuentes a contestar; así, más de la mitad de ellos optaron por permanecer en silencio. El Gráfico 6 muestra los resultados válidos obtenidos. El 26% expresó que esto le ha sucedido frecuentemente, mientras que un 37% manifestó que alguna vez le habían solicitado coimas, y otro 37% dijo que nunca había estado en esta situación.



Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

En las entrevistas en profundidad, tuvimos la ocasión de analizar a fondo quiénes reciben coimas y qué forma adquiere la corrupción en la justicia. En primer lugar, entendimos que aquellas personas involucradas mayormente con la solicitud de pagos ilegales para agilizar el proceso son los auxiliares de justicia. La encuesta ratifica estos resultados; ella señala a estos individuos como el segundo grupo de personas más involucradas en la recepción de coimas después de la policía (ver Tabla 17). Los pagos que las partes deben realizar a los auxiliares de justicia no son de gran magnitud con respecto a su cuantía, pero sí aparecen como una práctica sistemática.

Existen dos tipos de pagos, uno, prácticamente inevitable en todo proceso, pero socialmente aceptado, que es aquel que realizan las partes a los auxiliares en el momento de la realización de una diligencia, tal como un embargo, notificación o secuestro. Este tipo de pago es considerado como una “propina”, y algunos entrevistados señalaron que se sentirían mal de no darlo, como un agradecimiento al buen desempeño del funcionario. En este sentido, los entrevistados se incomodaban si pretendíamos llamar a este tipo de pago “coima”, por entender que esto era una práctica usual y aceptada por todos los actores.

El segundo tipo de pago, aquel que reciben los especialistas o secretarios de juzgado por agilizar el proceso, es en realidad el criticado por los usuarios del sistema. Los jueces entrevistados, también manifestaron que los “pagos por agilización” debían ser una práctica a desterrar. Algunos jueces sugirieron que en realidad este tipo de pagos sólo era posible si el juez no controlaba adecuadamente lo que sucedía en su juzgado. Una jueza manifestó, “si veo que un escrito presentado ayer, está sobre mi escritorio hoy, voy a sospechar que el especialista tiene

74 Para consultar los resultados completos de la encuesta ver http://www.transparency.org/surveys/dnld/proetica_survey_peru.pdf

algún interés especial en que lo despache pronto. Yo estoy bien atenta a estas maniobras.” Cabe resaltar, que no todos los jueces se mostraron tan sensitivos a estas cuestiones; algunos de ellos expresaron tajantemente que no existía corrupción en la justicia.

Con respecto a la magnitud de la corrupción entre los jueces, la respuesta no fue tan clara como en el caso anterior. La primera tendencia espontánea ha sido a manifestar que todos son corruptos, pero cuando se abordaba el tema en profundidad, los mismos entrevistados coincidían en que muchos de ellos no lo eran. No ha quedado demostrado que las coimas a los jueces para cambiar el sentido de una decisión sea una práctica sistemática en los procesos de ejecución de sentencias. Algunos entrevistados mencionaron que el pedido de coimas por parte de jueces les ha pasado una limitada cantidad de veces a lo largo de su carrera. Representantes de Bancos han manifestado que una forma de pedir coimas por parte de los jueces era solicitar materiales y equipamientos, tales como computadoras, para sus juzgados. Finalmente, podría estimarse, según los datos recabados entre los entrevistados, que de los 66 jueces especializados de Lima, entre un 15% y un 20% estarían dispuestos a aceptar coimas.

Muchos de los entrevistados creen que los abogados también reciben "coimas". Debe señalarse que la policía, así como los auxiliares de justicia, también se encuentran dispuestos a recibir "coimas" (de acuerdo con los entrevistados).

Tabla 17. Personas involucradas en la recepción de coimas				
	Persona seleccionada en primer término	Persona seleccionada en segundo término	Persona seleccionada en tercer término	Ranking⁷⁵
Policía	30,3%	12,1%	19,4%	22,66%
Empleados judiciales	27,3%	27,3%	6,5%	23,14%
Abogados	24,2%	21,2%	16,1%	21,68%
Especialistas legales	12,1%	12,1%	16,1%	12,90%
Jueces	6,1%	24,2%	32,3%	16,77%
Martilleros	0%	3%	9,7%	3,81%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

5. Obstáculos específicos que presentan los remates judiciales

La siguiente tabla representa la percepción de los encuestados acerca de los principales problemas que han enfrentado en un proceso de remate judicial. Cabe resaltar que un porcentaje relevante (61,1%) de los encuestados nunca ha participado en un remate judicial por lo que su percepción no se basa en la experiencia concreta que ha tenido sino en preconcepciones o ideas abstractas.⁷⁶

75 Para calcular el ranking de cada razón se ha realizado una ponderación del porcentaje de encuestados que lo ha seleccionado en primer, segundo o tercer lugar de acuerdo a la siguiente escala: la selección del obstáculo en primer lugar llevará una ponderación del 50%, el segundo lugar, del 30%, y el tercer lugar, del 20%.

76 Para un análisis profundo de los obstáculos para llevar a cabo remates judiciales, ver Eyzaguirre *et al.*, *op. cit.* :33.

Tabla 18. Principales problemas en el proceso de remate judicial de bienes del deudor	
Lentitud en la tramitación del proceso	22,2%
Existencia de mafias en los remates	16,7%
Ineficacia en el control judicial del remate	14,8%
Baja probabilidad de recuperación de la deuda	14,8%
Dificultad para la aprobación de la tasación de los bienes a rematar	14,8%
Dificultad para obtener la sentencia de remate	7,4%
Falta de reglas claras respecto del orden de prioridad entre los acreedores	5,6%
Ineficiencia en la notificación a las partes interesadas	1,9%
Falta de publicidad para convocar a una participación amplia en el remate	1,9%
Nunca ha participado en un proceso de remate	61,1%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

5.1 Interpretación de las normas

No existe consenso entre los jueces acerca de la interpretación de normas relacionadas al plazo que debe existir entre la publicación del aviso de remate en el Diario Oficial El Peruano y la fecha de la diligencia de remate. Esto genera que los jueces deban ampliar los plazos para la fijación de remates.⁷⁷

El Juez, al fijar el remate, tiene que tomar en consideración que entre la fecha en que firma la resolución fijando el remate y la fecha efectiva del remate debe haber por lo menos dos meses, considerando que hay que notificar a las partes. Con la notificación, el demandante debe pedir se le entreguen los avisos de remate, publicarlo en el Diario Oficial El Peruano por 6 o 3 días según si es primer remate o no, y desde la última publicación a la fecha de remate deben transcurrir por lo menos 3 días hábiles, conforme a la interpretación antes referida.

Los jueces deben considerar también su carga procesal a fin de verificar las audiencias y otras diligencias que ya tiene programadas. Esto genera, por ejemplo, que en el Distrito judicial de Lima, el de mayor carga procesal en el país, desde la solicitud de fijación de día y hora para el remate y la fecha efectiva del remate fijada por el juez transcurran en promedio entre 2 y 3 meses, tal como manifestaron los jueces entrevistados.

Una forma de solucionar este problema sería reduciendo el número de días de publicación de los remates (de 6 a 3 avisos para la primera convocatoria y a partir de la segunda de 3 a 1 aviso), y trasladando la obligación de efectuar el remate a los martilleros públicos o notarios públicos, que por su menor carga de trabajo, podrían fijar fechas más próximas que las actuales.

⁷⁷ Entre la notificación para una actuación procesal y su realización, deben transcurrir por lo menos tres días hábiles, salvo disposición en contrario del CPC. Cuando se fija fecha para el remate, se debe notificar a las partes la fecha de la diligencia de remate y publicar los avisos de remate en el Diario Oficial El peruano. La resolución que fija fecha para el remate debe notificarse por lo menos 3 días hábiles antes. Hasta aquí el tema es claro. Sin embargo una gran mayoría de juzgados y salas han interpretado que la publicación del aviso de remate también debe efectuarse 3 días hábiles antes del remate y sólo en días hábiles. Esta interpretación es dudosa; lo que ordena el artículo 147 del CPC es que lo que debe hacerse con 3 días de anticipación es la notificación que fija el remate. La publicación del aviso de remate no cumple una función de notificar a las partes de las resoluciones que expide el juzgado sino una función de informar a terceros interesados en participar en el remate a fin de dar publicidad a dicho remate; por ello, no sería necesario respetar la antelación de 3 días. Hay Salas y juzgados que así lo entienden aunque no son la mayoría.

5.2 Grupos que impiden la libre participación en los remates

Conforme a las informaciones obtenidas por los jueces entrevistados, en los remates judiciales existen mafias que impiden la libre competencia en las subastas de los bienes inmuebles a rematar. Estas negociaciones se efectúan según los entrevistados, fuera del despacho del juez, donde los posibles interesados en comprar el inmueble son coaccionados por estas mafias. Una práctica usual es pagarles una suma de dinero a otros interesados en los bienes con el objeto de que estos no participen en el remate, deprimiendo el precio de los inmuebles por la falta de competencia entre oferentes. De esta forma, cuando los interesados acceden a la presión de estas mafias, los miembros del grupo mafioso participan en el remate sin interferencia de terceros compradores de buena fe y suelen pagar una suma de dinero inferior al valor del bien, perjudicando tanto al deudor como al acreedor.

Creemos que estos inconvenientes pueden solucionarse con algunas modificaciones al CPC, introduciendo figuras de oferta de precio que ya existen en el ordenamiento jurídico peruano en otras áreas; por ejemplo, se podría poner como exigencia que el postor adjunte en sobre cerrado su postura con el precio final que oferta por el bien; como todos los postores tendrán que proponer en sobre cerrado su última y única oferta, se reduce considerablemente la posibilidad de jugar con el precio que el otro postor ha propuesto.

5.3 Tercerías

Una táctica dilatoria usada como medio de defensa para evitar el remate de los bienes del deudor, lo constituye la interposición de una demanda de tercería excluyente de dominio.

Existen dos clases de procesos de tercerías en el Perú.⁷⁸ **La tercería preferente de pago** es la acción judicial por la cual un tercero -que no ha formado parte del proceso judicial seguido entre el demandante y el demandado- solicita al juez que, con cargo al dinero obtenido en el remate, proceda a pagarle su acreencia antes de que se cancele el pago del demandante, dado que él tiene un derecho preferente. Estos casos suelen perjudicar al demandante cuando por ejemplo, un acreedor hipotecario de primer rango debe aceptar el derecho preferente de trabajadores del demandado.⁷⁹ Asimismo, las retenciones que efectúan las AFPs como aportes para las pensiones de los trabajadores, también tienen el carácter de beneficio social del trabajador; por lo tanto, el reclamo de estos aportes, también tiene preferencia frente a la hipoteca o prenda.

La tercería excluyente de dominio es la acción judicial por la cual un tercero, que no ha sido demandado, solicita al juez que deje sin efecto el remate ordenado, alegando ser el titular (propietario) de los bienes que han sido afectados con la medida cautelar o la garantía constituida. Estas tercerías son interpuestas frecuentemente por terceros que alegan ser los propietarios del inmueble embargado o hipotecado, afirmando que su propiedad no ha sido inscrita en el Registro Público correspondiente. Este problema se origina debido a que en el sistema jurídico peruano, la transferencia de propiedad no se produce con la inscripción en el Registro Público, sino con la firma del contrato de compra venta.⁸⁰ Así, el registro no puede ser utilizado para apoyar una política de “primero en el tiempo, primero en el derecho”⁸¹ para los reclamos sobre la propiedad, y los terceros pueden invocar un derecho prioritario por un contrato fechado anteriormente al interés del acreedor actual o incluso del deudor

78 Artículo 533 del CPC.

79 De acuerdo al artículo 24 de la Constitución Política del Perú de 1993, los beneficios de los trabajadores tienen preferencia sobre cualquier otra obligación del empleador.

80 Conforme al artículo 949 del Código Civil.

81 Primero en el tiempo, primero en el derecho es el principio que establece que la prioridad en los reclamos de propiedad debe ser determinado por el orden en el que fueron adquiridos. Así, el adquirente más temprano tiene derecho a un mayor reclamo. En muchos sistemas registrales altamente desarrollados, el tiempo del registro en un Registro de la Propiedad confiable es el criterio para determinar cuando se origina un reclamo.

5.3.1 El registro de la propiedad inmueble no otorga certeza absoluta

Es común, que cuando se presenta este tipo de tercería, el tercero alegue su propiedad en un contrato que no ha sido inscrito y que está en un documento privado o en una escritura pública. Tratándose de embargos, la Corte Suprema ha definido que un embargo que está debidamente inscrito no puede prevalecer frente a una transferencia de propiedad que obra en documento privado de fecha cierta anterior.

Así, la Corte Suprema ha establecido que dado que el tercero adquirió el bien en fecha cierta anterior al embargo, cuando el accionante llevó a cabo el embargo, el deudor ya no era el propietario de dicho bien, por lo tanto no estaba en condiciones legales de gravar el inmueble porque ya no le pertenecía a pesar de que en el Registro Público el deudor apareciera como propietario. La mayoría de los expertos entrevistados considera que la buena fe registral y la seguridad jurídica que otorga la inscripción en el Registro no resultan suficientes en estos casos y que ello incentiva la interposición de tercerías fraudulentas.

5.3.2 Las tercerías pueden ser interpuestas en cualquier etapa del proceso y ante cualquier juez

La tercería puede interponerse en cualquier etapa del proceso de ejecución hasta antes de la iniciación del remate de los bienes. En la práctica, este proceso es interpuesto cuando la ejecución se encuentra en progreso, justo antes de que se efectúe el remate.

Conforme al inciso 5° del artículo 486° del CPC, la tercería es de trámite abreviado, pero es en general un proceso mucho más largo que un juicio ejecutivo. En la práctica, este proceso puede durar en promedio entre dos y dos años y medio.

El efecto de la interposición de la tercería es que admitida la demanda, automáticamente se suspende el proceso judicial principal y el remate del bien, de tal forma que para poder efectuar el remate habrá que concluir con una sentencia consentida y firme del proceso de tercería.⁸²

Aquí también se presenta un problema de interpretación que ayuda al deudor a dilatar aún más el proceso del cobro de la acreencia. El CPC no establece expresamente quién es el juez competente para conocer las tercerías. Sin embargo, el artículo 32 del CPC establece que el juez que conoce de la pretensión principal también debe conocer las pretensiones accesorias o derivadas del proceso principal. En este sentido, tradicionalmente, los juzgados que efectuaban los remates eran los que conocían las tercerías. Sin embargo, este criterio bastante claro ha sido cuestionado por la Corte Suprema⁸³ que en una reciente resolución dirimiendo competencias ha establecido que el juez que conoce el proceso del remate de los bienes no es el único competente para entender sobre la tercería, abriendo así la posibilidad de que cualquier juez del país pueda suspender un remate

Varios de los entrevistados han manifestado que, dado que a los demandados les era más difícil conseguir la admisión de una tercería ante el juez que ordena el remate, muchos deudores han comenzado a interponer tercerías en juzgados civiles de otros distritos judiciales, jueces que ordenaban a sus pares suspender el remate de los bienes.

82 Conforme el artículo 536° del CPC.

83 Exp. 33-2003. Resolución de fecha 21 de noviembre de 2003 sobre inhibitoria de competencia.

5.3.3 Los jueces no declaran inadmisibles los recursos sin sustento o fraudulentos

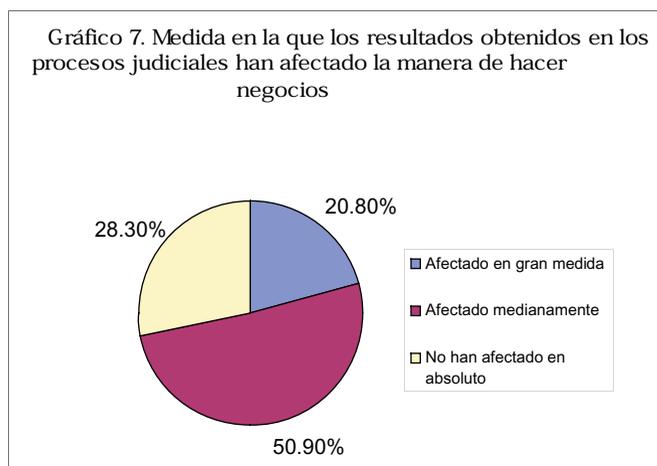
El otro inconveniente de las tercerías, es que las mismas están siendo admitidas a pesar de que muchas veces los jueces conocen o tienen la convicción de que el accionante de la tercería no tiene fundamentos suficientes para interponerla. Según los entrevistados, este hecho se origina en que las Cortes Superiores (Salas Civiles), en reiteradas oportunidades, han declarado nulas las resoluciones de los jueces de primera instancia que declaraban improcedentes las demandas por tercerías presentadas en forma maliciosa y frívola. Las Salas Civiles han argumentado que el pronunciamiento del juez ha sido de fondo y no de forma, debiendo el juez resolver el fondo conjuntamente con la sentencia. Según los entrevistados, este hecho se origina por la percepción que tiene la magistratura en general que la parte fuerte siempre la constituye la institución Bancaria o los acreedores en general, mientras que la parte débil es el deudor, y de esta forma otorga un plazo mayor al deudor para que pueda pagar, sin que se remate su bien, compensando esta desigualdad.

V – SISTEMA JUDICIAL VERSUS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las décadas de 1980 y 1990 fueron testigos de cambios y reformas que, con distintos resultados, se implementaron en los poderes judiciales de América Latina, incluyendo al del Perú. La ineficiencia de los sistemas de justicia, traducidos en problemas de mora, congestión judicial, falta de acceso y/o de predecibilidad y excesiva influencia de la esfera política, llevó a un severo desprestigio de la judicatura, afectando consecuentemente su credibilidad. Los programas de reforma intentaron generar nuevas políticas para ofrecer un servicio de justicia confiable y eficiente a la ciudadanía. En tal sentido, la introducción de mecanismos alternativos para la resolución de controversias (MARC) fue un intento por abrir nuevos canales y mejorar la oferta de servicios para dirimir conflictos de toda índole.

La introducción de MARCs en Perú data de mediados de los años noventa. Desde los primeros esfuerzos hasta el presente se ha avanzado un largo camino. El uso de la conciliación y el arbitraje, las variantes más utilizadas de los MARC, ha crecido notoriamente y su incidencia es muy heterogénea en los distintos ámbitos de la sociedad. Mientras que el arbitraje ha encontrado mayor recepción en las grandes empresas, la conciliación es usada con mayor frecuencia por el ciudadano promedio y por pequeñas empresas.⁸⁴

En este contexto, el objetivo de este capítulo es de explorar las ventajas de los MARC frente al sistema judicial estatal en el ámbito que nos ocupa: la ejecución de decisiones judiciales en el Perú.⁸⁵ Deseamos comparar el desempeño de los MARC con el del sistema judicial estatal, indagando acerca de las preferencias de los empresarios por estos dos sistemas, la efectividad de los mismos y los puntos de conexión que se dan en la práctica entre los MARC y el sistema formal de ejecución de sentencias.

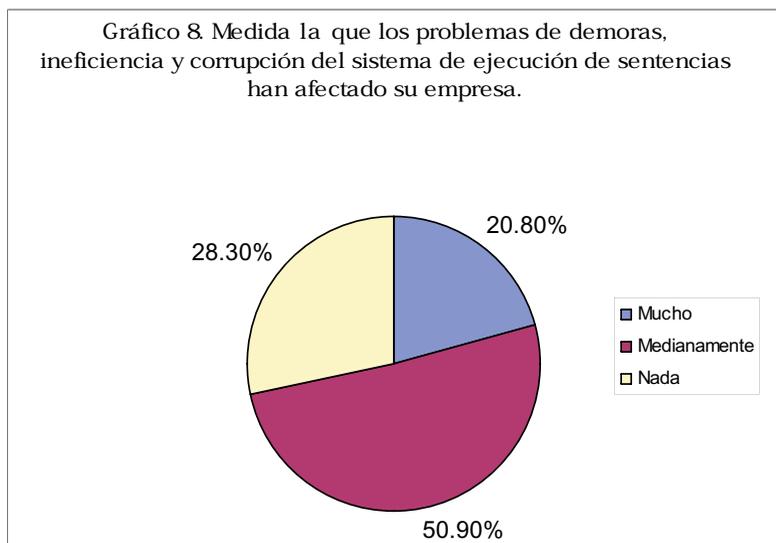


Encuesta de IFES sobre el Cumplimiento de Sentencias Judiciales 2004

84 El término pequeñas empresas se utiliza a lo largo de este estudio refiriéndose a pequeñas y medianas empresas. Por ello las empresas encuestadas incluyen tanto a pequeñas como medianas empresas. Sin embargo, debido a que en cuestiones relacionadas con el uso del arbitraje los resultados varían según el tamaño de las empresas (las micro y pequeñas no lo usan, mientras que las medianas empresas lo utilizan con cierta frecuencia), las referencias en este capítulo a "pequeñas empresas" no debe interpretarse que incluye también a las medianas empresas.

85 Se incluyen también la ejecución de títulos comerciales (cheques, etc.) por medio de juicios ejecutivos y el embargo y remate de bienes.

Cabe señalar que la credibilidad de la institución judicial en el Perú es muy baja. Los fallidos intentos de reforma durante la administración de Fujimori sumado a la notoria ineficiencia de los tribunales y a los constantes escándalos por corrupción judicial han afectado notoriamente la imagen de la judicatura frente al conjunto de la ciudadanía. El sector empresarial, por su parte, no ha sido ajeno a este deterioro y se ha visto forzado a explorar nuevas vías para la resolución de sus conflictos. En muchos casos las malas experiencias o pobres resultados obtenidos en el uso de la vía judicial son un incentivo para intentar vías alternativas.



Encuesta de IFES sobre el Cumplimiento de Sentencias Judiciales 2004

1. Tipos de mecanismos

1.1 Conciliación

La conciliación extrajudicial es un mecanismo auto compositivo de resolución de conflictos, que tiene como todos los MARCs una lógica de manejo del conflicto distinta a la judicial, privilegiándose el diálogo y la búsqueda conjunta de soluciones con el apoyo de un tercero neutral e imparcial que promueve el proceso de comunicación y el acercamiento entre las partes, a fin de que estas lleguen a una solución de consenso respecto de un conflicto.

En el Perú, la conciliación ha tenido un relativo crecimiento a partir de la promulgación de la Ley de Conciliación N° 26872⁸⁶, la cual declaró de interés nacional la institucionalización y desarrollo de la misma. La Ley establece la obligatoriedad de presentar una solicitud de conciliación previamente a la interposición de una demanda judicial, siempre que se trate de materias conciliables (es decir, en todos aquellos asuntos en los cuales las partes tienen la libre disposición, tales como los asuntos de contenido patrimonial, algunos temas de familia y conflictos de orden laboral -aunque estos últimos están suspendidos por el momento).⁸⁷ Dicha solicitud debe ser presentada ante un Centro de Conciliación público o privado.⁸⁸

⁸⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1997.

⁸⁷ La obligatoriedad de concurrir a una conciliación como paso previo a la interposición de una demanda judicial debía ser llevada a cabo de manera progresiva en todo el país, habiéndose iniciado su implementación en el mes de noviembre del año 2000, con la puesta en ejecución de un plan piloto en las ciudades de Arequipa, Trujillo y el Cono Norte de la ciudad de Lima (este último representa la más alta carga judicial de la ciudad de Lima y probablemente del país) y, posteriormente mediante Ley N° 27398 se dispuso la entrada en vigencia de la obligatoriedad a partir del 1° de marzo de 2001, en toda la ciudad de Lima (incluyendo el cono norte) y el Callao, manteniéndose asimismo su vigencia en las ciudades de Arequipa y Trujillo, sin que hasta la fecha se haya ampliado el ámbito de aplicación geográfico.

⁸⁸ Paradójicamente, pese a la importancia que le asignó el legislador a esta práctica, una modificación posterior a la referida norma legal, estableció que la conciliación era facultativa en todos aquellos casos en los que el Estado sea parte.

La Ley de Conciliación peruana, siguiendo la línea de las dictadas en otros países latinoamericanos, como Argentina y Colombia, se promulgó con el objeto de conseguir una significativa reducción de la carga procesal que soportaban los juzgados. Sin embargo, no se ha llegado a comprobar que el objetivo haya sido alcanzado. Un estudio elaborado por Marc Perú⁸⁹ concluye que no ha sido posible determinar en que medida la disminución de la carga procesal en los juzgados de Arequipa y Trujillo se debe al éxito alcanzado por la conciliación extrajudicial obligatoria.⁹⁰

La conciliación, por su bajo costo y fácil acceso, puede convertirse en un mecanismo apropiado para la resolución de muchos de los conflictos de contenido patrimonial que tienen las empresas. La búsqueda de una solución negociada, la activa participación de las partes, el uso de un lenguaje simple y de un proceso sin ritualismos jurídicos, hacen de la conciliación una herramienta ideal para el sector empresarial.⁹¹

1.2 Arbitraje

El arbitraje en el Perú está regulado por la Ley General de Arbitraje N° 26.572⁹² (LGA). La ley de arbitraje peruana es moderna y tiene como fuente principal la Ley Modelo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL). Está dividida en dos secciones, la primera dedicada al arbitraje nacional y la segunda al arbitraje internacional. En este último aspecto, la ley peruana es incluso mucho más liberal en ciertos aspectos que la Ley Modelo UNCITRAL. Un ejemplo de ello es la posibilidad de renunciar a la interposición del recurso de anulación del laudo arbitral ante el Poder Judicial o de limitar su interposición a determinadas causales en el caso del arbitraje internacional (siguiendo de esta manera la legislación arbitral Suiza).

La promulgación de la Ley General de Arbitraje constituyó un gran hito en el desarrollo del arbitraje en el Perú. A partir de la sanción de esta ley moderna es que se inicia el verdadero desarrollo del arbitraje. Al respecto resulta ilustrativo destacar el crecimiento inicial que tuvo el arbitraje administrado por el Centro de Conciliación y Arbitraje Nacional e Internacional de la Cámara de Comercio de Lima. Como se puede apreciar en el cuadro a continuación, es a partir del año 1996, año de sanción de la LGA, que se observa un claro incremento del número de casos ingresados a dicho centro y de las cuantías involucradas en los conflictos sometidos a su administración. El Centro fue creado en el año 1993 con parte del apoyo otorgado por la USAID.

89 Ruska, Carlos, Miguel Santa Cruz y Javier Escudero, "La Conciliación Extrajudicial en el Perú: Experiencia de la Aplicación del Plan Piloto de Obligación en las ciudades de Arequipa y Trujillo". Editado por Marc Perú con el apoyo de USAID, febrero 2002.

90 En la actualidad hay un gran debate en el Perú sobre la conveniencia de mantener la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial e incluso existen varios proyectos de ley en el sentido de suprimirla, debido a que algunos consideran que ella se ha convertido en una traba para el acceso al sistema de justicia ordinaria. Lo que viene sucediendo en la práctica es que un porcentaje que fluctúa entre el 65% y el 70% de las solicitudes ingresadas a los Centros de Conciliación concluyen por la inasistencia de una de las partes (fundamentalmente del invitado a conciliar). Sin embargo, cuando se logra sentar a las partes en una mesa el porcentaje de acuerdos conciliados es del 65%, lo cual es significativamente alto.

91 Para un análisis más detallado del impacto de los proyectos de mediación y arbitraje en América Latina financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones, ver la evaluación realizada por el BID al respecto en "Evaluación de los Proyectos FOMIN: Métodos Alternativos de Resolución de Disputas Comerciales (MARC)", MIF/GN-78-2, 2002.

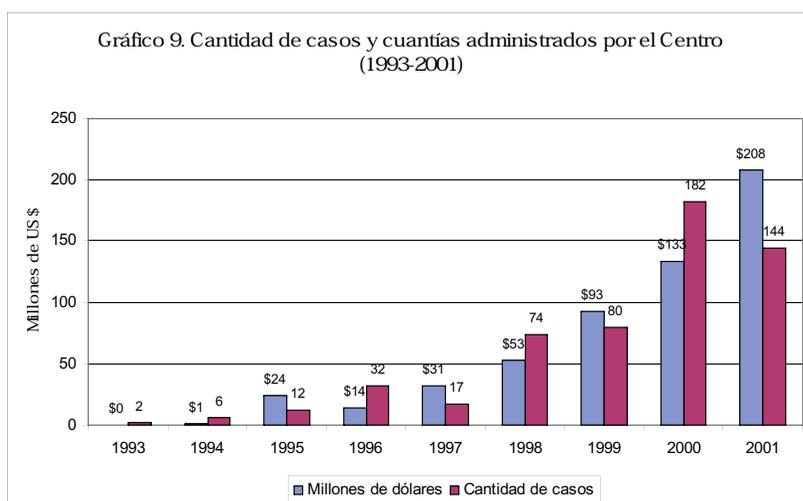
Alvaro Herrero participó en la elaboración de dicho estudio. Disponible en <http://iadb.org/mif/v2/spanish/files/evalMARCspa.pdf>

92 Publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de enero de 1996.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios



Fuente: Cámara de Comercio de Lima⁹³

El centro de arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima está orientado a atender los conflictos de medianas y grandes empresas tanto nacionales como extranjeras. No existen datos acerca de la atención de casos en los que hayan estado involucradas micro o pequeñas empresas. Pero la impresión general de los especialistas es que las MYPES no recurren a este tipo de herramientas para resolver sus conflictos, principalmente debido a que no se adapta a las necesidades de las pequeñas empresas por su costo y la complejidad del proceso.⁹⁴

Si bien el arbitraje ha tenido un importante desarrollo inicial a través de los servicios brindados por la Cámara de Comercio de Lima, hoy en día existe una preocupante tendencia hacia el arbitraje ad-hoc o libre, es decir el arbitraje que se lleva adelante fuera de los centros. Nuestras estimaciones señalan que la gran mayoría del arbitraje en el Perú se maneja fuera de los centros administradores, lo cual tiene entre otros el inconveniente de no contar con una organización que controle a los árbitros y el adecuado desarrollo de los procesos.

Finalmente, es importante señalar que si bien las MYPES no participan usualmente como partes en procesos arbitrales, no es menos cierto que deberían conocer las ventajas del arbitraje y la conveniencia de su utilización en la resolución de conflictos, más aún si se tiene en cuenta que en los casos de contrataciones con el Estado, se debe incluir en los contratos que se celebren una cláusula arbitral por ser una exigencia legal. Por ello, es necesario desplegar una gran tarea de capacitación y difusión.

1.3 Negociación directa con el deudor

La negociación directa con el deudor es el mecanismo más usado por las MYPES para resolver sus conflictos.⁹⁵ Esto porque las relaciones comerciales de estas unidades económicas se afianzan principalmente en la confianza entre proveedores, vendedores y clientes, e incluso en la cercanía geográfica. Para los pequeños empresarios, el contacto personal resulta casi de vital importancia para poder establecer una relación comercial. Es muy común escuchar a los empresarios utilizar el refrán “más vale mal acuerdo que buen juicio”, con lo que demuestran lo arraigada que se encuentra la negociación directa.

93 En http://www.camaralima.org.pe/arbitraje/datos_estadisticos2.htm

94 Herrero *et al*, *op. cit.* 6; páginas 18-19.

95 Herrero *et al*, *op. cit.* 6, y Calderón, Carlos y Hugo Eyzaguirre. “Poder Judicial y Micro y Pequeña Empresa: Impacto y Posibles Soluciones”. Instituto Apoyo, 2000.

En el caso de las grandes y medianas empresas, si bien la negociación directa está presente durante el desarrollo de toda su actividad comercial, no es menos cierto que, este tipo de empresas cuentan, en muchos casos, con un departamento de asuntos legales (abogados internos) o asesores legales (externos), quienes tienen muy interiorizada la creencia de que frente a un conflicto, la vía adecuada es la del sistema de justicia formal.

Creemos que esto puede deberse a dos factores. En primer lugar, el abogado peruano (uno que por su experiencia puede estar a cargo de la dirección de un Departamento de Asuntos Legales de una empresa), tiene una formación básicamente judicialista, por lo que la idea de negociar con la otra parte, puede demostrar debilidad. En segundo lugar, solucionar un conflicto a través de la negociación directa podría ser entendido por el patrocinado como que la labor del abogado es totalmente prescindible, con lo cual los servicios del letrado podrían verse amenazados o terminados. Abona a esta percepción el hecho de que para muchos empresarios el no acudir al Poder Judicial no justifica el “costo” de contratar a un letrado, situación que dista mucho de la realidad, ya que creemos importante poder contar con el consejo legal experto acerca de las consecuencias sobre una u otra opción que se adopte en la mesa de negociación. Frente al creciente uso de los MARC sería conveniente incentivar a abogados y sus clientes a que consideraran la utilización de dichas herramientas en sus negociaciones y así beneficiar tanto al acreedor como al deudor.

2. Eficiencia de los distintos sistemas y preferencias de los empresarios

Frente a este panorama, resulta relevante analizar la conducta de los empresarios frente al abanico de posibilidades al momento de exigir el cumplimiento de las decisiones judiciales. Dada la creciente incidencia del uso de MARCs en el Perú, deseamos analizar en que medida dichas herramientas pueden constituir una alternativa eficiente para la ejecución de decisiones judiciales.

2.1 Conciliación

Si bien los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no han llegado a arraigarse en la población, ni en los empresarios, existen indicios de que la conciliación extrajudicial podría ser una opción interesante para la resolución de conflictos en el ámbito comercial y empresarial. En una investigación llevada a cabo a fines del año 2001⁹⁶, se determinó que la mayoría de casos ingresados a los Centros de Conciliación de las ciudades peruanas de Arequipa (ubicada al sur del país) y Trujillo (ubicada al norte), estaban referidos a obligaciones de dar sumas de dinero e incumplimientos contractuales. Otra investigación reciente indica que los pequeños empresarios prefieren recurrir a la conciliación (y a otros mecanismos alternativos) para resolver sus conflictos en lugar de acudir al poder judicial.⁹⁷

2.2 Arbitraje

Por el lado de las MYPES la práctica del arbitraje es aún desconocida, por lo cual su utilización es nula. Cabe señalar que el arbitraje en su formato actual no se adecua a las necesidades de las pequeñas empresas, debido principalmente a los tiempos requeridos para su tramitación y los costos. Pero también, entran en juego otros factores, como su complejidad (especialmente comparado con la conciliación) y la inexistencia de centros de arbitraje administrados por entidades relacionadas con las MYPES. Sería conveniente explorar la viabilidad de un sistema especial de arbitraje adaptado a las necesidades y cultura legal de las pequeñas empresas.⁹⁸ Una de las razones para promover un mayor uso del arbitraje entre las pequeñas empresas es que dicha práctica presenta un mayor porcentaje de cumplimiento voluntario de los acuerdos que las sentencias de las cortes.

⁹⁶ Ruska *et al*, *op. cit.* 87.

⁹⁷ Herrero *et al*, *op. cit.* 6.

⁹⁸ Esta fue una de las recomendaciones efectuadas en el panel “Propuestas para Mejorar la Resolución de Conflictos Comerciales” del VI Foro Interamericano de la Microempresa, celebrado del 4 al 6 de septiembre de 2003 en Guatemala y organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ver <http://www.iadb.org/foromic/>

2.3 Negociación directa con el deudor

La negociación directa con el deudor, por el contrario, es una alternativa frecuentemente utilizada por los empresarios para obtener el cumplimiento de una sentencia. Los datos de la encuesta realizada a representantes de pequeñas empresas indican que las negociaciones informales son consideradas el método más efectivo por las MYPES para obtener la ejecución de una sentencia, seguida por los mecanismos alternativos y en tercer lugar la ejecución por la vía judicial. Estos hallazgos refuerzan las conclusiones de investigaciones anteriores respecto a que los pequeños empresarios recurren asiduamente a la negociación para resolver sus conflictos.⁹⁹ La negociación directa y el contacto personal con clientes y proveedores son la base de la cultura empresarial peruana y eso se refleja en la forma en que dirimen sus conflictos comerciales.

Tabla 19. Métodos más efectivos para obtener la ejecución de una sentencia

	Método preferido en primer término	Método preferido en segundo término	Método preferido en tercer término	Ranking ¹⁰⁰
Negociación informal	48,1%	24,5%	18,4%	35,08%
Mecanismos alternativos	25,9%	32,1%	26,5%	27,88%
Ejecución judicial	16,7%	17%	32,7%	19,99%
Mala reputación comercial	9,3%	20,8%	18,4%	14,57%
Amenazas o violencia	0%	3,8%	2%	1,18%
Otros	0%	1,9%	2%	0,61%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

2.4 Ejecución por la vía judicial

El uso de la vía judicial aparece una vez más como una de las opciones menos apetecibles para los empresarios. Esto se relaciona no sólo con los problemas del sistema de ejecución de decisiones judiciales descritos en capítulos precedentes, sino también con la mala imagen del poder judicial prevaleciente en el empresariado. Esta última no siempre se relaciona con criterios de eficiencia sino también con la percepción social derivada de la actuación del poder judicial como mecanismo de cumplimiento de las leyes y su vinculación muchas veces indebida con otros actores políticos del Estado.

Si analizamos la efectividad de los distintos mecanismos para recuperar la totalidad de una deuda (o fracciones de ella), los resultados de la encuesta señalan que la negociación directa con el deudor es la vía por la cuál se recupera un mayor porcentaje del monto adeudado (ver Tabla 20). El 61% de los encuestados estimó que por dicha vía se puede recuperar entre el 75 y 100% de la deuda. Los MARC aparecen en segundo lugar, donde el 66% de los encuestados resaltó que se puede recuperar entre el 50 y 75% del monto adeudado. Por último, encontramos que la utilización de juzgados es la vía por la cual se recupera la menor proporción de la deuda, donde el 60% de los entrevistados consideró que por esa vía se puede recuperar entre el 25 y 50% de la deuda.

Lo llamativo de estas cifras es que cuanto más nos alejamos del sistema de justicia formal, mayor es la proporción de deuda que se recupera en la percepción de los empresarios. Es decir que la efectividad de los

⁹⁹ Herrero, op. cit. 6; y Calderón *et al*, op. cit. 93.

¹⁰⁰ Para calcular el ranking de cada método se ha realizado una ponderación del porcentaje de encuestados que lo ha seleccionado en primer, segundo o tercer lugar de acuerdo a la siguiente escala: la selección del método en primer lugar llevará una ponderación del 50%, el segundo lugar, del 30%, y el tercer lugar, del 20%.

distintos mecanismos aumenta cuanto menor es la participación del Estado en su gestión y menor es el nivel de regulación. La misma tendencia se detecta en la Tabla 19 con relación a los métodos más efectivos para obtener la ejecución de una sentencia.

Tabla 20. Proporción de deuda reconocida en una sentencia judicial que se recupera a través de diferentes mecanismos

	Utilización de juzgados	Conciliación y otros métodos alternativos	Negociación directa con deudor
100% de la deuda	1,9%	5,6%	25,9%
75% de la deuda	11,1%	33,3%	35,2%
50% de la deuda	48,1%	33,3%	16,7%
25% de la deuda	22,2%	20,4%	7,4%
0% de la deuda	14,8%	5,6%	11,1%
No sabe/No contesta	1,9%	1,9%	3,7%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

3. Ejecución de laudos arbitrales y acuerdos conciliatorios

Para evaluar la eficacia de los métodos alternativos de resolución de controversias es necesario analizar los aspectos relacionados con el cumplimiento de laudos arbitrales y acuerdos conciliatorios. Los expertos entrevistados por IFES consideran que los MARC gozan de niveles más altos de cumplimiento voluntario. A continuación presentamos una descripción de los procedimientos relacionados con la ejecución de decisiones obtenidas mediante el uso de mediación y arbitraje al igual que un análisis de su desempeño.

3.1 Ejecución de laudos arbitrales y acuerdos conciliatorios

La ejecución de laudos arbitrales y la de los acuerdos conciliatorios se llevan adelante con un mismo trámite como si se tratara de la ejecución de una sentencia consentida o ejecutoriada. El Código Procesal Civil establece el proceso a seguir y en el caso del laudo arbitral, la LGA señala algunas particularidades que no difieren mucho del Código. El trámite debiera en teoría resultar sencillo; sin embargo, en la práctica se vuelve un proceso lento y con una serie de inconvenientes que obstaculiza el objetivo de lograr la ejecución forzada y el remate de los bienes del deudor. Cabe señalar que estas demoras en la ejecución no obedecen a que se estaría solicitando la ejecución de un título diferente a una sentencia expedida por un juez en un proceso normal - como son el acta de conciliación y un laudo arbitral - sino que el sistema es igualmente tardío en todos los casos.

Esto indica que todas las ventajas relacionadas con el uso de los MARCs, particularmente lo referido a la celeridad, pueden verse frustradas en caso que haya que recurrir a la vía ejecutiva mediante el sistema de justicia estatal. En otras palabras, si no hay cumplimiento voluntario del acuerdo conciliatorio o del laudo arbitral, el “vencedor” no tiene otra opción que utilizar los mecanismos disponibles en el sistema de ejecución de decisiones judiciales, lo cual implica someterse a los retrasos y dificultades descriptas en los capítulos precedentes.¹⁰¹

101 El documento final del Foro Nacional de Competitividad denominado “Impedimentos Institucionales para el Desarrollo Empresarial en el Perú”, elaborado por un equipo de trabajo compuesto por Hugo Eyzaguirre, Gabriel Ortiz de Zevallos y Namasté Reátegui, para el Consejo Nacional de la Competitividad, se señaló sobre la base de un estudio realizado que un proceso de ejecución forzada de bienes del deudor en todas sus etapas dura aproximadamente 10,8 meses, desde la interposición de la demanda hasta lograr el pago de lo adeudado y cuesta en promedio US\$ 608. En tal sentido, se puede concluir válidamente que la ejecución forzada es un verdadero problema para los acreedores que requiere una urgente corrección.

3.2 Cumplimiento voluntario de las decisiones dispuestas mediante el uso de MARC

Sobre el particular, si bien no existe una estadística sobre el número de procesos de ejecución de actas de conciliación y laudos arbitrales que se encuentran en giro en el Poder Judicial, la impresión generalizada es que la mayoría de acuerdos conciliatorios y laudos son acatados espontáneamente por las partes, sin necesidad de recurrir a un proceso judicial. Esto puede deberse a que las partes han sido las protagonistas en el proceso de solución de su conflicto (conciliación) o porque tienen confianza en lo resuelto por un grupo de expertos en la materia (arbitraje). Sin embargo no hay evidencia empírica que respalde dichas observaciones. Sería muy valioso realizar una investigación que permita determinar el verdadero grado de eficacia de laudos arbitrales y acuerdos conciliatorios.

4. Cambios necesarios para la consolidación de los MARC

4.1 Creación de Salas y Juzgados Especializados

Consideramos que en lo que al arbitraje se refiere, el tema de la ejecución de los laudos, así como otros temas en los cuales es necesario contar con el auxilio de la jurisdicción ordinaria, se podría resolver si se cumpliera con lo dispuesto en la Octava y Novena Disposición Complementaria y Transitoria de la LGA que establece la creación de Salas y Juzgados Especializados. Si bien es cierto que al momento de promulgarse la LGA en el año 1996 no resultaba necesaria la creación de dichas Salas y Juzgados ya que no había una cantidad suficiente de casos de arbitraje que lo justificara, hoy en día se hace indispensable la creación de las mismas, así como la capacitación de los Jueces y técnicos judiciales para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Esas mismas Salas y Juzgados podrían también ocuparse de las ejecuciones de los acuerdos conciliatorios.

4.2 Apelaciones

Un problema específico que se está presentado en la práctica del arbitraje es el abuso en la interposición del recurso de anulación contra el laudo arbitral. Si bien no existen estadísticas sobre el tema, se han detectado 37 casos administrados por el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima que se encuentran actualmente en el Poder Judicial en virtud de la interposición de recursos de anulación.¹⁰² Dicho recurso estaría utilizando para dilatar el cumplimiento o la ejecución de los laudos, lo cual debe ser corregido, de lo contrario se podría debilitar la institución arbitral. Asimismo, los jueces suelen revisar las cuestiones de fondo en los laudos en lugar de atenerse a las causales de nulidad taxativamente enumeradas en la LGA.

¹⁰² Esos 37 casos fueron recurridos ante el Poder Judicial en el período 2000-2003. Una consulta a los responsables de los Centros de Arbitraje locales (Colegio de Ingenieros del Perú, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud y la Cámara de Comercio Peruana Americana) arrojó, que no se han presentado casos de anulación de laudos arbitrales. Una de las posibles razones de ello puede estar vinculada a que estos centros son de más reciente creación que el de la Cámara de Lima.

VI – EJECUCIONES CONTRA EL ESTADO

La ejecución de sentencias contra el Estado es un área de vital importancia debido al impacto de su actuación en las esferas pública y privada. De acuerdo con las estadísticas del FMI, el gasto público (local y nacional) para obras públicas y empresas estatales es equivalente al 20,4% del PBI, convirtiendo así al Estado en el principal actor económico. El Estado es además una entidad legal con características únicas y con mecanismos de responsabilización¹⁰³ diferentes a los del sector privado. El Estado, por ejemplo, es responsable frente a la ciudadanía, incluyendo obligaciones tales como la rendición de cuentas por la adecuada elaboración del presupuesto y por el uso de fondos públicos. Asimismo tiene la responsabilidad de proteger los bienes públicos.

Precisamente las características inherentes del Estado hacen que la ejecución de sentencias contra él sea, en el mejor de los casos, dificultosa y llena de obstáculos. Cuando un demandante solicita que se haga cumplir una sentencia contra el Estado no está haciendo otra cosa que solicitarle a una entidad pública, en este caso una corte de justicia, que fuerce a otra entidad pública a pagar una deuda o indemnización. El embargo de bienes, por ejemplo, es particularmente dificultoso. Los bienes de dominio público del Estado, tales como edificios del gobierno o parques, no pueden ser embargados (tal como sucede en la mayoría de los países).

Coincidentemente, el proceso para ejecutar órdenes judiciales y leyes criminales contra funcionarios del Estado es por lo general problemático. Lograr que el Estado pague multas o indemnizaciones por violaciones a derechos humanos puede llevar muchos años (incluso en muchos casos es imposible). En general, la falta de un cumplimiento voluntario del Estado para pagar sus deudas y cumplir con las decisiones de los tribunales o autoridades administrativas sienta un mal ejemplo para el público y el sector privado respecto del Estado de Derecho imperante en el país. Si el Estado mismo no cumple las reglas y leyes es probable que el resto de los actores sociales sigan su ejemplo.

La complejidad y magnitud de este tema merecería un informe por separado dedicado exclusivamente a esta problemática. El alcance de nuestro estudio es limitado y nos impide analizar minuciosamente los problemas multidimensionales relacionados con la ejecución de decisiones judiciales contra el Estado. Sin embargo, dada la trascendencia de este tema para el sector empresarial y su estrecha vinculación con el eje del presente estudio, se incluyó en la encuesta una sección especialmente dedicada a la ejecución de sentencias contra el Estado.

1. Obstáculos para la ejecución de sentencias contra el Estado

1.1 Resultados de la encuesta de IFES

Los resultados de la muestra indicaron que el principal obstáculo para ejecutar una sentencia contra el Estado es la falta de voluntad de éste para pagar sus compromisos. Esto se traduce concretamente, entre otros aspectos, en la simple inacción respecto a los pagos y en la no inclusión en el presupuesto de las partidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

El segundo obstáculo en orden de importancia es la falta de recursos por parte del Estado. Aquí entran en juego factores ajenos a la ingeniería del sistema legal, como por ejemplo las crisis fiscales derivadas del mal desempeño del país en el campo económico. De esa forma en épocas de escasez de recursos se tiende a posponer indefinidamente los compromisos derivados de las sentencias contra el Estado en favor de particulares.

103 El término “responsabilización” se utiliza como traducción del inglés “accountability”. De esta forma se sigue la línea adoptada por la academia latinoamericana. Ver por ejemplo los trabajos publicados por CLAD al respecto (<http://www.clad.org.ve/>).

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

En tercer lugar de importancia aparecen los retrasos excesivos en el cumplimiento efectivo de lo dispuesto por las sentencias judiciales. Esto se debe, en general, a la ausencia de procedimientos transparentes y eficientes para realizar los pagos ordenados en sede judicial. El principal problema es que tanto las reglas que determinan los pasos a seguir para efectuar los pagos como los estándares para el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales no están claramente determinados. Cuando las reglas no se definen de manera precisa, se presentan ciertos interrogantes:

1. ¿Cuál es la agencia responsable para un pago en particular?
2. ¿Quién en la agencia es el funcionario responsable de asegurar que el pago se realice?
3. ¿Quién autoriza el desembolso del pago?
4. ¿Cuál es el monto que debe ser presupuestado?

En la práctica, todo esto se ve agravado por la ausencia notoria de mecanismos para hacer responsables a los funcionarios que provocan retardos injustificados.

Tabla 21. Obstáculos para ejecutar una sentencia judicial en contra del Estado				
	Obstáculo seleccionado en primer término	Obstáculo seleccionado en segundo término	Obstáculo seleccionado en tercer término	Ranking¹⁰⁴
Falta de recursos por parte del Estado	18,9%	8,9%	8,9%	13,9%
Falta de voluntad del Estado para pagar	17%	22,2%	17,8%	18,72%
Retrasos excesivos	13,2%	11,1%	11,1%	12,15%
Procedimientos inadecuados	9,4%	6,7%	6,7%	8,05%
Inmunidad en los procesos de ejecución	7,5%	6,7%	13,3%	8,42%
Falta de independencia de los tribunales	5,7%	4,4%	8,9%	6,83%
Costos excesivos	3,8%	15,6%	11,1%	8,80%
Autoridad insuficiente de los tribunales para ejecutar	3,8%	2,2%	4,4%	1,54%
Corrupción en el procedimiento de ejecución	1,9%	8,9%	2,2%	3,11%
Falta de sanciones por el no cumplimiento de órdenes judiciales	1,9%	0%	0%	0,95%
Falta de respeto a los tribunales	0%	2,2%	2,2%	1,10%
Ineficiencia de los tribunales	0%	2,2%	2,2%	1,10%
Falta de voluntad de los tribunales para aplicar sanciones	0%	8,9%	6,7%	4,01%
Ninguno	15%	0%	0%	7,05%

Encuesta IFES de ejecución de sentencias (2004)

¹⁰⁴ Para calcular el ranking de cada obstáculo se ha realizado una ponderación del porcentaje de encuestados que lo ha seleccionado en primer, segundo o tercer lugar de acuerdo a la siguiente escala: la selección del obstáculo en primer lugar llevará una ponderación del 50%, el segundo lugar, del 30%, y el tercer lugar, del 20%.

1.2 El análisis del Tribunal Constitucional sobre los obstáculos al cumplimiento de decisiones judiciales

Los tres obstáculos analizados precedentemente están estrechamente ligados entre sí y han sido objeto de análisis jurídico en una reciente sentencia del Tribunal Constitucional del Perú.¹⁰⁵ Dicho fallo, que examinó los mismos obstáculos revelados por la encuesta de IFES, es especialmente rico no sólo por su profundidad sino por el tratamiento minucioso de los aspectos claves del incumplimiento de las sentencias contra el Estado.

Refiriéndose a las demoras injustificadas del Estado en hacer efectivos los pagos ordenados por la justicia, el tribunal señaló que:

“...el principio de legalidad presupuestaria debe armonizarse con el de efectividad de las sentencias judiciales. La preservación del primero no justifica el desconocimiento o la demora irracional en el cumplimiento de las sentencias. En consecuencia, debe darse preferencia al pago de deudas más antiguas y reconocerse los intereses devengados por demoras injustificadas en el pago”.

Esto significa que si bien debe respetarse la regla presupuestaria que establece que todo pago realizado por el Estado debe provenir de las partidas asignadas al efecto, no se puede vulnerar irrazonable e indefinidamente la efectividad de las decisiones judiciales contra el Estado.

El Tribunal analizó en detalle los aspectos relativos a la mora del Estado en cumplir con sus compromisos. En tal sentido señaló que:

“...no es razonable ni constitucional el incumplimiento de sentencias judiciales que, teniendo ya más de cinco años de dictadas, no hayan sido presupuestadas conforme a la legislación vigente en el tiempo de ser expedidas dichas sentencias...”.

Es decir que el Tribunal sostuvo que en los casos de notorio incumplimiento corresponde que el Ministerio Público investigue si los funcionarios que incumplieron con presupuestar las deudas del Estado procedieron dolosamente.

Con relación a la falta de recursos por parte del Estado el Tribunal reconoce que el Estado peruano no es precisamente un estado rico y que muchas veces no cuenta con los fondos necesarios para satisfacer adecuadamente la prestación de los servicios públicos esenciales. Pero tal condición, argumentó el Tribunal,

“...tampoco puede servir como un pretexto constitucionalmente suficiente como para autorizar el sacrificio del derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales cuando existen otros medios y medidas que pudieran implementarse con el objeto de satisfacer las deudas ordenadas por sentencias firmes”.

En síntesis, el Tribunal Constitucional sostuvo que:

1. El principio de legalidad presupuestaria debe compatibilizarse con el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales;
2. Se deben investigar si hubo dolo por parte de los funcionarios públicos responsables de presupuestar y realizar los pagos en aquellos casos donde los retrasos sean notorios y excesivos;
3. La falta de ingresos o recursos no es una excusa suficiente para justificar la falta de pago por parte del Estado.

105 Expediente No 015-2001-AI/TC. El Peruano, 1 de febrero de 2004.

Si bien la decisión del Tribunal no establece una metodología clara para solucionar el problema, ella resaltó que hace falta un procedimiento transparente y correctamente definido para cumplir la ley.

1.3 Los hallazgos de la Comisión Multisectorial

En el año 2003 se creó una Comisión Multisectorial en la órbita de la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de estudiar y formular propuestas técnicas y normativas orientadas a contribuir al cumplimiento de sentencias por parte del Estado.¹⁰⁶ Las conclusiones preliminares de dicha comisión resultan ilustrativas de las deficiencias estructurales del sistema de ejecución de sentencias contra la administración pública. La Comisión destaca, entre otros aspectos, que:

- no se cuenta con un registro de todas las obligaciones del Estado pendientes de ejecución en virtud a sentencias en calidad de cosa juzgada;
- por lo general se desconocen las razones por las cuales las entidades estatales se resisten a conocer tales sentencias;
- existen vacíos en la normatividad vigente que permiten interpretaciones inconstitucionales en el cumplimiento de sentencias; y
- la desactualización del registro inmobiliario de los bienes del Estado y por ende el desconocimiento de su real situación patrimonial.

2. Las MYPES y los procesos de compras del Estado

La variedad de problemas descritos precedentemente también influyen negativamente sobre la percepción de los empresarios respecto a la calidad del ambiente legal e institucional para realizar negocios con el Estado. Esto se vuelve especialmente preocupante en el caso de las pequeñas empresas.¹⁰⁷ Las dificultades que enfrentan las MYPES para acceder a la justicia y sufragar los costos que ello implica, sumado a los problemas para acceder a créditos que le permitan sobrellevar las excesivas demoras en obtener los pagos por la vía judicial, constituyen serios obstáculos y desalientan la búsqueda de oportunidades de negocios en el sistema de adquisiciones públicas.

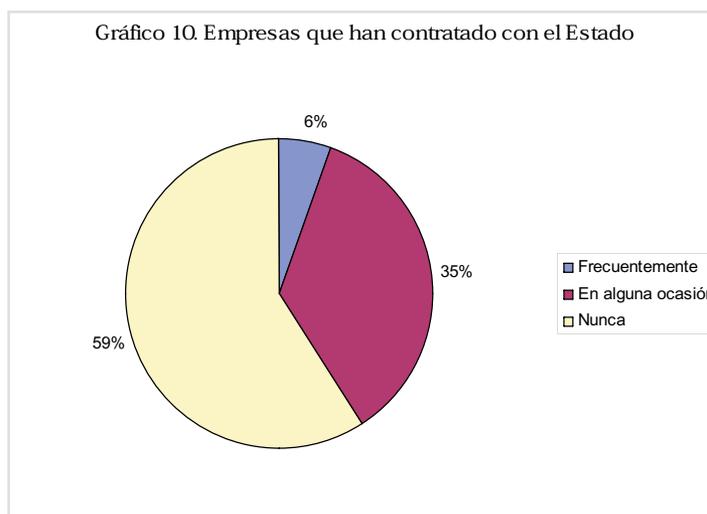
2.1 El entorno de negocios para la participación de las MYPES en el Sistema de Adquisiciones Públicas

En esta sección analizaremos el entorno de negocios para celebrar contrataciones y adquisiciones con el Estado desde la óptica de las pequeñas empresas. Se prestará especial atención a la normativa legal vigente y al rol de los actores claves, como así también a las condiciones estructurales que promueven o afectan la participación de las MYPES.

El punto de partida de nuestro análisis es la escasa cantidad de pequeñas empresas que le proveen servicios o productos al Estado. Los resultados de la encuesta indican que sólo el 6% de los encuestados (que eran pequeños y medianos empresarios) realizan negocios con el Estado en forma frecuente. Sin embargo IFES no pudo acceder a datos oficiales que respalden dicha cifra. A pesar de que el Estado está obligado a generar esta información y brindarla al público, esa obligación no se lleva a la práctica. Los funcionarios públicos y expertos consultados en Perú señalaron desconocer la cantidad aproximada de MYPES que contratan con la administración pública en todos sus niveles pero coincidieron en señalar que la cifra es sumamente baja.

106 Esta comisión fue conformada por resoluciones ministeriales No 238-2003-PCM y 317-2003 PCM.

107 La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa -Ley N° 28015- define a las microempresa como unidades económicas que tengan desde uno hasta diez trabajadores y que además sus niveles de ventas brutas anuales no superen las 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Por su parte, las pequeñas empresas son unidades económicas que tengan desde uno hasta cincuenta trabajadores inclusive y además sus ventas brutas anuales sean mayores a 150 UIT pero con un tope máximo de hasta 850 UIT.



Encuesta de IFES sobre la Ejecución de Sentencias en el Perú 2004

Según cifras actualizadas, el estado peruano tiene un gasto en contratos sobre bienes, servicios y obras de alrededor de 4.000 millones de dólares, de los cuales el 54% está destinado a la adquisición de bienes; el 28% a servicios y el 18% restante a la ejecución de obras. Esta cifra origina anualmente 850.000 procesos de selección a nivel nacional, los cuales han sido dirigidos por 2.850 entidades públicas a nivel local y nacional.¹⁰⁸ De las 850.000 contrataciones, el 81%, o bien 695.000 contratos, son adjudicaciones de menor cuantía que según la ley deberían ser accesibles para las pequeñas empresas.

La nueva Ley de MYPES¹⁰⁹ establece en su artículo 19° (y 21° del Reglamento) que las entidades estatales deben separar no menos del 40% de sus compras globales para que sean atendidas por las MYPES. Es decir que se establece una cuota de adquisiciones públicas que deben ser destinadas a las pequeñas empresas. Sin embargo, de las entrevistas que se sostuvieron con representantes de PROMPYME, CONSUCODE y CODEMYPE, se determinó que no se cuentan con estadísticas que puedan demostrar el cumplimiento de lo ordenado por la referida norma. Todos coinciden en señalar que las MYPES no reciben el 40% de los contratos estipulado por ley ni que ellas participan en una porción substancial de los contratos estatales.¹¹⁰

2.2 Conexión entre el sistema de ejecución de decisiones judiciales y el crecimiento de las MYPES a través una mayor participación en las adquisiciones públicas

Frente a este contexto, el interrogante lógico es: ¿por qué hay tan baja participación de las pequeñas empresas en las compras del Estado si hay casi 700.000 contratos de menor cuantía al año por valor de 3,2 mil millones de dólares? Existen varios factores que contribuyen a generar esta situación. Entre los más destacados se encuentran la ineficiencia burocrática, la falta de capacidad para competir con grandes empresas y la falta de información de oportunidades para participar en las adquisiciones públicas.¹¹¹

108 De los cuales el 76.97% se realizan en Lima Metropolitana. Ponencia del Dr. Ricardo Salazar Chávez en el "Seminario Taller Internacional sobre Contratación Estatal", Lima Diciembre 2003

109 Ley 28015, El Peruano, 3 de julio de 2003.

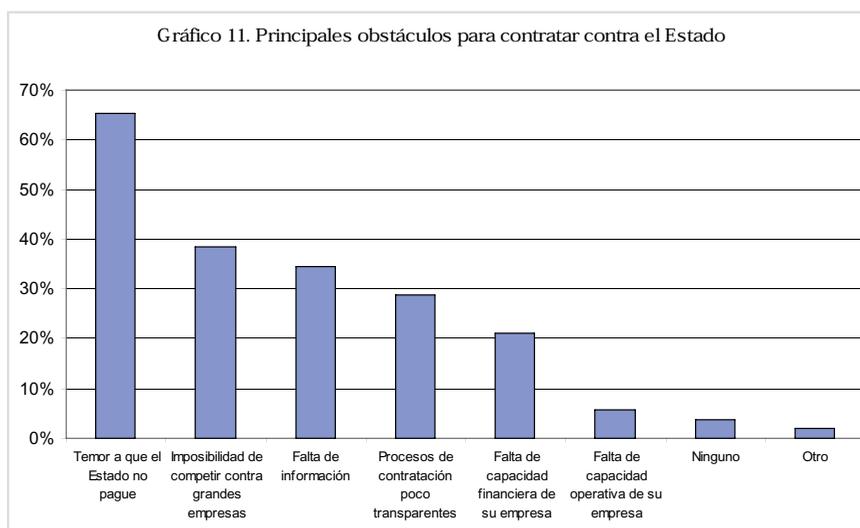
110 CONSUCODE monitorea las compras realizadas por la administración pública y lleva registros acerca del volumen y montos de compras del Estado. SUNAT, la agencia recaudadora de impuestos, compila, entre otros datos, información respecto de la facturación anual de las empresas. PROMPYME es una institución pública dedicada a la promoción de las micro y pequeñas empresas.

111 Las pequeñas empresas tienen dificultades para acceder a información sobre contratos con el Estado. PROMPYME, una institución pública dedicada a la promoción de las pequeñas empresas, tiene entre sus funciones la de recopilar los planes de compras elaborados anualmente por las diversas dependencias estatales para identificar –y difundir– posibles oportunidades para las pequeñas empresas.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios



Encuesta de IFES sobre la Ejecución de Sentencias en el Perú 2004

Como puede observarse en el gráfico precedente, existe entre los pequeños empresarios un temor generalizado a que el Estado no pague. En caso que el Estado no realice los pagos voluntariamente, el proceso para reclamar es largo y complejo. Las MYPES no tienen la capacidad financiera para esperar meses o años para que el Estado les pague. En otras palabras, no tienen capacidad para financiar el incumplimiento estatal con recursos propios ni tampoco cuentan con acceso adecuado a financiamiento externo.

La falta de acceso al crédito tiene efectos limitantes sobre el crecimiento empresarial propios de todo mercado donde existe escasez de crédito. Esto está relacionado parcialmente a la ineficiencia del sistema de ejecución de decisiones judiciales. Según señalaron los responsables de entidades bancarias entrevistados por IFES, la impredecibilidad del cumplimiento efectivo de los contratos -y de los créditos en particular- no sólo aumenta el precio de los créditos en el mercado sino que aumenta el riesgo de prestarle a las MYPES, forzando a las entidades financieras a no brindarle crédito a estas empresas. Esta falta de acceso al crédito es por ende un efecto secundario de la actual ineficacia del sistema de ejecución de decisiones judiciales y al mismo tiempo es una limitante para el crecimiento de las MYPES y para una mayor participación de ellas en el sistema de adquisiciones públicas.

En síntesis, los problemas que enfrentan las pequeñas empresas para acceder al sistema de compras estatales no pueden solucionarse con meros cambios legales. Es necesario introducir cambios estructurales más profundos al sistema para modernizarlo, introduciendo, por ejemplo, criterios de transparencia, mejorando la generación de información estadística, ligando la gestión de compras a la gestión presupuestaria para asegurar los pagos en los plazos previstos, y estableciendo mecanismos para responsabilizar a los funcionarios que incumplen sus deberes.

VII – PRINCIPALES CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE REFORMAS

La investigación de IFES reveló que el sistema para el cumplimiento de sentencias judiciales presenta una serie de problemas relacionados con la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas del sistema. Si bien estos problemas generan costos sociales y económicos para la economía peruana en general, el impacto en particular sobre las pequeñas y medianas empresas es desproporcionadamente mayor. Dado que las MYPES peruanas tienen limitado acceso al crédito y al sistema de justicia, incluyendo al sistema de ejecución de sentencias judiciales, no pueden afrontar el tiempo y los costos requeridos para ejecutar una sentencia judicial. El análisis de estos temas de la perspectiva de una pequeña empresa es muy relevante debido a que ellas representan más del 90% de las empresas peruanas.

Se debería implementar una serie de reformas orientadas a reducir la formalidad y simplificar el proceso de ejecución de sentencias judiciales. A su vez, es necesario que el proceso insuma menos tiempo, sea menos costoso y más expeditivo. La gran mayoría de los entrevistados en el transcurso de esta investigación señalaron que existe una gran desconfianza en el sistema de justicia y en particular en el sistema de cumplimiento de sentencias judiciales. Es por ello que resulta necesario promover la participación del público en la agenda de reformas, la cuál debería incluir programas de difusión pública para mejorar el acceso a la información. De hecho, si los beneficios de la reforma no son comprendidos y apoyados por el conjunto de la ciudadanía, ésta tendrá escaso impacto cuando sea llevada a la práctica.

A. Principales Conclusiones

Las cuatro conclusiones principales de nuestro estudio son:

1. El **tiempo** necesario para hacer cumplir una sentencia, tanto en teoría como en la práctica, es innecesariamente largo y por ende costoso, y es una de las principales razones por la cual las MYPES no utilizan el sistema de ejecución de sentencias.
2. El **formalismo** y la **complejidad** del proceso de ejecución de sentencias es la principal causa de las demoras. Ejemplos de ello son las excesivas objeciones y apelaciones, los tecnicismos relacionados con las notificaciones, y una excesiva tendencia a utilizar procedimientos escritos.
3. El **pobre desempeño** y la **ausencia de rendición de cuentas de jueces** y otros funcionarios judiciales son otras de las causas claves de las demoras. Ejemplos de ello son los jueces que no siguen las disposiciones legales ni aplican sanciones incluso en los casos flagrantes de maniobras dilatorias, la percepción de que hay jueces que tienden a favorecer a los deudores, la tendencia de algunos jueces a aceptar objeciones y apelaciones basadas en simples tecnicismos, y el énfasis de los funcionarios judiciales en aspectos técnicos y formalistas del proceso de notificaciones.
4. Tanto el **Estado de Derecho como la libertad contractual y los derechos a la propiedad privada y a un juicio rápido y justo están seriamente comprometidos** por la ineficiencia e ineficacia del proceso de ejecución de sentencias judiciales. Hasta que las leyes no sean cumplidas de manera justa, efectiva y eficiente, no será posible generar confianza en el sistema legal y una cultura de Estado de Derecho en la sociedad peruana.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Otros **hallazgos importantes** son:

- i) El proceso de ejecución de sentencias judiciales en los Juzgados de Paz Letrados de Lima es considerado más eficiente y confiable que el mismo proceso ante los tribunales civiles de primera instancia;
- ii) Los legisladores y jueces suelen tener prejuicios en contra de los acreedores, lo cual se evidencia en la aprobación de leyes favorables a los deudores y en la inacción judicial frente a las tácticas dilatorias de los deudores;
- iii) Los empresarios prefieren recurrir a los Métodos Alternativos de Resolución de Controversias (MARC) y a la negociación directa con el deudor por sobre la utilización de las cortes;
- iv) El Estado de Derecho se ve afectado por la corrupción existente en el proceso de cumplimiento de sentencias judiciales, tal como los pagos a los empleados de la corte para “agilizar” los expedientes (lo cual parece ser una práctica difundida en Lima);
- v) La ejecución de sentencias contra el Estado es aún más compleja que las ejecuciones entre particulares. Esto se puede explicar por la escasez de recursos del Estado, la no inclusión de los pagos en el presupuesto, y la falta de un procedimiento administrativo eficiente y transparente para realizar los pagos. Este tema tiene mucho mayor impacto sobre las MYPES ya que es un desincentivo para la participación en el proceso de adquisiciones públicas y para realizar negocios con el Estado en general; y
- vi) La incertidumbre respecto al pago de deudas y su cobro ejecutivo por la vía judicial genera mayores intereses bancarios. Estos altos intereses afectan desproporcionadamente a las MYPES ya que les impide a muchas de ellas acceder a capital.

El Sistema de Ejecución de Sentencias Judiciales y las MYPES

Uno de los hallazgos clave de nuestro informe es que las MYPES se ven afectadas significativamente por la ineficiencia del sistema de ejecución de sentencias. Las pequeñas empresas demostraron una clara aversión a utilizar las cortes debido a las demoras, costos excesivos, corrupción e ineficiencia que prevalecen en el sistema judicial. Sin embargo, resultan preocupantes en particular las dificultades para ejecutar garantías muebles e inmuebles y títulos comerciales –tales como cheques– ya que pueden llevar a dos escenarios negativos.

En primer lugar, las MYPES pueden reducir las transacciones que requieran el uso de garantías o títulos comerciales para así evitar el riesgo –y costo– de recurrir al sistema de ejecución de sentencias. En segundo lugar, el riesgo de utilizar tales instrumentos puede aumentar los costos de transacción. Por ejemplo, la baja probabilidad de cobrar una deuda reconocida en un cheque por la vía judicial genera costos de transacción más altos. En tal sentido, resulta fácil advertir la forma en que la ineficiencia del sistema judicial afecta la eficiencia de la actividad del sector privado –en este caso particular se trata de la actividad de las pequeñas empresas. Por ello resulta imposible negar la conexión entre el sistema de ejecución de sentencias y la actividad de las MYPES. Dado que las pequeñas empresas buscan mitigar el riesgo de la falta de pago, ellas reducen el ámbito territorial, la naturaleza y volumen de sus transacciones, privilegiando los negocios con clientes y proveedores en quienes confían.

Otro hallazgo preocupante de nuestra investigación es la relación conflictiva entre las MYPES y el sistema de justicia. Las pequeñas empresas no confían en el sistema de justicia, enfrentan múltiples problemas cuando intentan acceder a las cortes –incluyendo al sistema de ejecución de sentencias–, y sólo recurren a la justicia cuando no queda otra alternativa. La ineficacia del sistema de resolución de disputas oficial ejercido por el Estado tiene un impacto negativo sobre la actividad de las pequeñas empresas. Nuestros hallazgos con relación al sistema de ejecución de sentencias son congruentes con los de otras investigaciones previas acerca de la relación conflictiva entre las pequeñas empresas y el sistema de justicia.

Sin embargo, en un tono más positivo, nuestro estudio destaca que un número importante de las causas de la ineficiencia del sistema de ejecución de sentencias se encuentran dentro del mismo sistema. Esto es un hallazgo importante porque significa que el desempeño del sistema puede, en alguna medida, mejorarse en el corto plazo sin esperar a que se implementen reformas más de fondo o a que se afiance un cambio cultural en la totalidad del sistema judicial.



B. Recomendaciones y Propuestas de Reformas

Cualquier programa y estrategia para la reforma judicial debería incluir un análisis exhaustivo y participativo del sistema de justicia, incluyendo una evaluación del funcionamiento del sistema de ejecución de sentencias judiciales tanto en teoría como en la práctica y un programa de difusión pública.

Una vez identificadas las principales barreras para el cumplimiento efectivo y eficiente de las decisiones judiciales y su relación con otras reformas y problemas de índole general, se nos presenta el desafío de determinar como se puede implementar un programa de reformas dentro del contexto político, económico, cultural y legal, y de cómo convencer a las MYPES y al público en general de que pueden confiar en el sistema legal para proteger sus contratos y derechos.

A continuación presentamos una serie de ideas de reformas que merecen seria consideración:

1. Mejorar y clarificar la legislación procesal

• Los procesos ejecutivos o de ejecución en el Código Procesal Civil:

- i) Prohibir por ley la posibilidad de que los jueces examinen las transacciones subyacentes en los juicios ejecutivos y brindar capacitación a los jueces al respecto;
- ii) Reducir drásticamente el número de apelaciones interlocutorias (apelaciones interpuestas antes del final del proceso); y
- iii) Reducir los requisitos para las presentaciones escritas.

- **Reducir el formalismo en el proceso de notificación:**
 - i) Realizar los cambios legales necesarios para reducir la formalidad y el tecnicismo del proceso de notificaciones;
 - ii) Reformar la ley a fin de que la notificación personal por cédula sólo sea necesaria cuando se inicia un juicio;
 - iii) Reformar la ley a fin de que las partes confeccionen sus propias cédulas (y esto no sea hecho por los empleados de la corte);
 - iv) Modificar la ley a fin de que los oficiales de notificaciones puedan ser efectivamente sancionados y responsabilizados por sus actos cuando corresponda; y
 - v) Realizar los cambios legales necesarios a fin de que los litigantes tengan mínimo contacto con los oficiales de notificación a fin de dificultar los pagos para “agilizar” trámites.

- **Reducir las excepciones, nulidades y apelaciones:**
 - i) Establecer por ley o vía reglamento de los tribunales que se prohíben las excepciones, nulidades y apelaciones de carácter frívolas;
 - ii) Reducir por ley las oportunidades para que los abogados presenten excepciones y nulidades en los casos ejecutivos;
 - iii) Destinar recursos para la capacitación de los magistrados respecto a los principios legales básicos a un juicio rápido y justo y respecto a las consecuencias económicas de las demoras procesales y las peticiones frívolas; y
 - iv) Analizar y debatir una posible reforma al sistema de apelaciones que incluya una reducción del número y duración de las apelaciones, como así también del tipo de casos que pueden ser apelados.

- **Simplificar el proceso de tasación de bienes:**
 - i) Obligar por ley a que los jueces acepten las tasaciones si sobre ellas hay acuerdo entre el deudor y el acreedor;
 - ii) Desarrollar criterios de admisión exigentes para que sólo aquellos expertos verdaderamente calificados puedan formar parte del registro de expertos y así el juez pueda confiar plenamente en ellos para realizar tasaciones justas y equitativas;
 - iii) Establecer por ley la presunción de validez de las tasaciones realizadas por expertos (y que ellas sólo puedan ser atacadas alegando fraude);
 - iv) Requerir por ley o reglamento judicial que los expertos sean seleccionados al azar de un registro oficial de expertos del tribunal; y
 - v) Implementar e imponer sanciones judiciales concretas a los expertos que no cumplan con las regulaciones y obligaciones propias de su profesión o que demoren injustificadamente el proceso.

- **Mejorar los procedimientos para los remates:**
 - i) Reducir por ley las formalidades del proceso de remate;
 - ii) Incorporar legislación tendiente a asegurar que las notificaciones no sean anuladas por defectos puramente formales (pero respetando los requisitos mínimos del debido proceso);
 - iii) Modificar la ley a fin de simplificar y clarificar las reglas para la publicación y reducir los días para la publicación del aviso de remate;
 - iv) Hacer el proceso de remate más transparente. Para evitar el accionar de la mafia de los remates las ofertas deben ser realizadas en sobre cerrado y luego abiertas y adjudicadas en público; y
 - v) Cambiar la ley para permitir cuando sea necesario que haya más de tres convocatorias a remate.

- **Reducir las tercerías:**

- i) Exigir por ley que los jueces rechacen las tercerías frívolas; a tal fin los criterios deben especificarse en el Código; brindar capacitación al respecto;
- ii) Establecer por ley o reglamento judicial que las tercerías se deben tramitar en el mismo tribunal que entiende el proceso principal por ser ellas un proceso accesorio; y
- iii) Modificar las regulaciones relacionadas con el sistema de propiedad registral a fin de que las transmisiones de propiedad no registradas no puedan prevalecer sobre los embargos y secuestros de bienes.

- **Hacer que las decisiones de las cortes sean predecibles:**

- i) Realizar los cambios legales necesarios para aplicar la teoría del *Stare Decisis* para que los precedentes judiciales sean obligatorios; y
- ii) Disponer los fondos necesarios para capacitar a los jueces en esta materia.

- **Modificar la ley que regula las Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs):**

- i) Brindarle mayor tiempo y facultades a las AFPs para que negocien con los empleadores;
- ii) Permitir que las AFPs presenten múltiples reclamos respecto al mismo empleador en un sólo expediente judicial;
- iii) Exigir la verificación de las deudas antes de presentar un caso (eliminar las presentaciones por deudas presuntas); y
- iv) Destinar recursos para capacitar jueces especializados en materia previsional, y asignarles la responsabilidad de tramitar dichos casos.

- **Implementar medidas anticorrupción:**

- i) Destinar recursos para capacitar y profesionalizar a los empleados judiciales sobre las medidas anticorrupción;
- ii) Promover que los estudiantes de derecho trabajen en los tribunales para generar así un cambio generacional y cultural;
- iii) Crear por ley dentro del Consejo Judicial un registro público de jueces y empleados judiciales corruptos;
- iv) Establecer por ley y reglamento judicial la prioridad de investigar y elevar a la justicia a los jueces y empleados corruptos;
- v) Disponer por ley la divulgación pública de aquellos jueces y empleados judiciales que tengan más de tres quejas por corrupción en su contra;
- vi) Establecer por ley o reglamento judicial un mecanismo claro y eficiente para la declaración jurada patrimonial de los jueces y empleados judiciales; difundir dicho mecanismo y ponerlo en práctica;
- vii) Destinar recursos para una campaña entre abogados y empleados judiciales con el objetivo de establecer un mecanismo sencillo, claro y anónimo para denunciar la oferta y demanda de “propinas”; y
- viii) Destinar recursos para capacitar a la policía en cuanto a sus obligaciones y responsabilidades en el proceso de ejecución de sentencias judiciales.

2. Promover instituciones transparentes y con mecanismos de rendición de cuentas

- **Roles e incentivos de los actores principales:**

- i) Explorar la posibilidad de limitar el rol de los jueces en casos sencillos y no controvertidos;
- ii) Explorar la posibilidad de que el proceso sea más impulsado por el acreedor y menos por el juez;

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

- iii) Implementar e incrementar las sanciones por fraude cometido por deudores, abogados y terceros; y
- iv) Analizar la inclusión de comisiones o incentivos profesionales para los oficiales de notificación y empleados de tribunales como recompensa por profesionalismo y rendimiento en sus tareas.

- **Reforma de la Justicia de Paz:**

- i) Implementar un sistema de seguimiento de casos para distribuir de manera justa la asignación de casos;
- ii) Simplificar los procedimientos y otorgarle a los jueces más discreción para las audiencias orales y presentación de evidencia;
- iii) Exigir a los jueces que cumplan con la regla que establece que deben dictar su fallo inmediatamente después de la audiencia;
- iv) Implementar la autonomía administrativa y presupuestaria de las cortes; y
- v) Promover la capacitación judicial en arbitraje y mediación.

- **Tribunales especializados y o salas especiales:**

- i) Reforzar la idea de crear tribunales comerciales especializados o bien un equipo de jueces capaces de tramitar casos complejos en materia comercial y de ejecución de sentencias judiciales;
- ii) Mejorar el proceso de selección de magistrados a fin de asegurar que haya jueces de alta calidad;
- iii) Destinar recursos para capacitar a los jueces en las teorías económicas básicas subyacentes en las leyes de contenido económico; y
- iv) Crear una base de datos estadísticos judiciales con información confiable a fin de facilitar los programas de reforma y garantizar que estos se basen en datos ciertos y no en teorías o percepciones.

3. Promover acceso a la información:

- **Registros públicos**

- i) Disponer por ley que las anotaciones en los registros públicos de la propiedad generen certeza absoluta sobre los derechos de propiedad; y
- ii) Crear por ley un registro de sentencias que contenga información de deudores con deudas reconocidas en sede judicial.

- **Divulgación de bienes:**

- i) Disponer por ley la obligatoriedad para los deudores de divulgar sus bienes.

4. Promover los Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias:

- i) Promover por ley o reglamento judicial el uso intensivo de negociación y conciliación entre las partes y el juez en el proceso de ejecución de sentencias judiciales;
- ii) Destinar los recursos necesarios para estimular el uso de negociación y conciliación entre los pequeños empresarios por medio de las asociaciones de MYPES y de las agencias públicas relaciones con la pequeña empresa (PROMPYME y CODEMYPE); y
- iii) Diseñar procedimientos arbitrales especialmente adaptados a los conflictos y necesidades de las MYPES (en términos de tiempo y costo).

5. Promover el Acceso de las MYPES al Sistema de Adquisiciones Públicas:

- i) Destinar recursos al diseño de mecanismos y de manuales para alentar a las MYPES a

- participar en el proceso de adquisiciones públicas;
- ii) Introducir cambios legales a fin de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de adquisiciones públicas a fin de atraer a las MYPES;
 - iii) Destinar los recursos necesarios para desarrollar e implementar mecanismos para el monitoreo y seguimiento de la participación de las MYPES en las compras estatales;
 - iv) Destinar recursos para financiar programas de capacitación que promuevan el uso de instrumentos tales como redes productivas y compras y ventas conjuntas a fin de mejorar la competitividad de las MYPES vis a vis las grandes empresas en el proceso de compras públicas;
 - v) Proveer recursos suficientes para difundir y capacitar a las MYPES en las reglas y procedimientos de las compras estatales;
 - vi) Hacer más eficiente el sistema de pagos en los procesos de compras públicas para asegurar que el Estado cumpla sus obligaciones con las MYPES en el tiempo y forma pactados;
 - vii) Destinar recursos para promover la transparencia en el sistema de adquisiciones públicas mediante el uso creativo de tecnología (se pueden aprovechar las lecciones aprendidas en los programas innovadores de compras públicas de América Latina); y
 - viii) Proveer fondos para diseñar un manual para organizaciones de MYPES y entidades públicas afines para que puedan asistir a las pequeñas empresas (en temas tales como acceso a la justicia, participación en compras públicas, microcrédito, etc.).

6. Promover un programa participativo de reformas y una campaña de difusión y concientización pública de largo plazo:

- i) Destinar recursos para talleres y seminarios con actores e interesados claves para discutir y priorizar las reformas propuestas;
- ii) Implementar un mecanismo de consulta con actores claves tales como colegios de abogados, asociaciones de jueces, entidades financieras, agrupaciones de pequeñas empresas y agencias estatales involucradas tanto en el proceso de adquisiciones públicas como en la asistencia a MYPES para seguir y monitorear el proceso de reformas; y
- iii) Proveer los recursos necesarios para implementar una amplia campaña de educación pública para destacar los beneficios de las reformas y generar confianza de la ciudadanía en el sistema legal y lograr un mayor acceso a la justicia.

7. Promover nuevas investigaciones

Sería muy valioso contar con investigaciones suplementarias tales como estudios detallados de casos judiciales y análisis detallados del proceso de ejecución de sentencias judiciales contra el Estado. Las posibilidades de investigación en esta área son incontables ya que el proceso de ejecución de sentencias incluye e impacta sobre muchas entidades disímiles: individuos, policía, instituciones financieras, empleadores, empresas y gobiernos. Nuevos estudios regionales y comparaciones entre regiones también brindarían valiosa información y ayudarían a identificar futuras reformas.

ANEXO 1 – METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se ha llevado a cabo a través de un equipo interdisciplinario de profesionales coordinado por IFES. El objetivo central del estudio ha sido entender tanto el sistema legal que regula los procesos de ejecución en el Perú, así como las prácticas concretas que moldean y dan forma a los procesos legales. Para ello, se han estudiado en primer término, las leyes y otras regulaciones, para luego estudiar las prácticas a través de sus actores principales.

Ángulos desde los cuales se ha abordado el estudio:

1. Marco normativo de las ejecuciones;
2. El rol de los tribunales;
3. La práctica cotidiana de los actores;
4. El sistema institucional;
5. Otras leyes que afectan las ejecuciones;
6. La transparencia de los procesos de ejecución;
7. Principales barreras para un proceso eficiente; y
8. El impacto de los obstáculos en la ejecución para las MYPES.

El principal problema metodológico al que se ha enfrentado el equipo de profesionales que ha realizado el presente estudio es la inexistencia o falta de rigurosidad de estadísticas respecto de datos básicos para comprender cabalmente las principales barreras a los procesos de ejecución. Los datos oficiales presentan algunas estadísticas globales como por ejemplo cantidad de juicios ejecutivos y de ejecución de garantías, pero no profundizan más allá de estas cifras generales. Datos que son esenciales para un estudio de este tipo, tales como promedio de duración de los procesos, cantidad de juicios con y sin contradicción de los deudores, tipo de usuarios, entre otros, son imposibles de hallar. Asimismo, en lo que respecta a la temática de las MYPES, son muy pocos los datos existentes. Por ejemplo, al ser consultadas dos entidades estatales, CODEMYPE y PROMPYME, respecto de cuál es el porcentaje de compras/ventas del Estado que se ejecutan a través de las MYPES, ambos organismos coincidieron en que no cuentan con datos para determinarlo.

La falta de datos estadísticos ha influido en gran parte en la metodología que se ha utilizado. Para suplir esta falencia nuestro análisis se basó en una combinación de fuentes: i) Encuesta a MYPES; ii) Entrevistas estructuradas y abiertas con actores claves del sistema tales como jueces y abogados; y iii) la opinión de expertos en economía y leyes.

Cabe resaltar que el Banco Mundial, a través de la Pontificia Universidad Católica del Perú ha iniciado un prometedor trabajo de recopilación de datos estadísticos tomado de archivos de casos judiciales. Lamentablemente, a la fecha, el informe final de dicho estudio no ha sido publicado por lo que sólo contamos con un informe preliminar al cual nos referimos frecuentemente a lo largo de este estudio.¹¹²

Otra aclaración preliminar es que sólo analizamos temas relacionados con la justicia de paz letrada en Lima y dejamos de lado la justicia de paz no letrada que opera en su totalidad fuera de Lima Metropolitana. Por ello nuestro estudio se relaciona principalmente con el sistema de ejecución en Lima y no se aplica a todo el país.

Los componentes metodológicos de la investigación son los siguientes:

112 González Mantilla *et al*, *op. cit* 27.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Bibliografía. Análisis de la bibliografía relevante tanto a nivel local como internacional referida a procesos de ejecución, acceso a la justicia, MYPES y temas conexos, así como del contexto general del Perú.

Diagrama de flujo. El proceso legal de las ejecuciones ha sido expuesto en tres diagramas de flujo correspondientes a ejecuciones de sentencias, juicios ejecutivos y ejecuciones de garantías. La metodología de los diagramas de flujo será explicada en detalle en el anexo 2. Como adelanto podemos decir que ella nos ha permitido especificar paso por paso el procedimiento para cada uno de estos procesos judiciales.

Entrevistas con actores clave. Durante el estudio de campo, un equipo conformado por expertos de IFES y consultores locales realizaron entrevistas a más de 25 actores clave en el sistema de ejecución. Entre estos actores se encuentran personalidades del ámbito académico, jueces y auxiliares judiciales, abogados, comerciantes, empresarios, legisladores y funcionarios de gobierno. La metodología de las entrevistas fue en base a una discusión con temario semi-estructurado, dando amplia posibilidad al encuestado a que exprese sus opiniones. En todos los casos, se solicitó material de soporte que consiste en datos estadísticos, bibliografía o cualquier otro material que el entrevistado considerara de utilidad para la investigación. Los resultados de estas entrevistas han sido utilizados como soporte en las secciones que correspondan.

Encuestas a representantes de MYPES. Se llevó a cabo una encuesta de opinión entre representantes de MYPES con experiencia previa en el sistema de justicia, particularmente que hayan sometido ejecuciones a consideración de los tribunales.¹¹³ Para su puesta en operación en campo se contó con el apoyo de una ONG peruana, MARC Perú, que cuenta con expertos en encuestas y ha realizado trabajos similares en el pasado. El cuestionario ha sido elaborado por IFES, con el aporte de consultores locales, para mantener la uniformidad y posibilidad de comparación con estudios similares realizados anteriormente en Argentina y México.

Ficha técnica de la encuesta:

Lima Metropolitana	
Muestra	54 casos
Cuestionario	Estructurado y cerrado
Administración	Cuestionarios administrados personalmente
Selección	Al azar
Encuestadores	Estudiantes universitarios entrenados al efecto
Fecha	Enero 2004
Organización	MARC

Análisis comparativo. El estudio intenta integrar los estudios anteriores de IFES sobre ejecución de sentencias judiciales realizados en Argentina y México con el presente estudio, intentando brindar una perspectiva comparada de las características legales y las prácticas de estos tres países. Para ello, hemos mantenido una metodología de investigación uniforme en la medida de lo posible, sin descuidar las particularidades de cada país. En la anexo 5, se presentará un cuadro comparativo de los principales hallazgos en los tres países.

113 Los casos tomados en la muestra pertenecen a los siguientes distritos: 1. Cono Norte: distritos de Comas, Carabaylo, San Martín de Porras e Independencia (la mayoría de los encuestados); 2. Provincia Constitucional del Callao (primer puerto); 3. Cono Sur: distritos de Chorrillos, Miraflores, Barranco, Villa El Salvador; y 4. Cono Este: distrito de Lima Cercado.

ANEXO 2 – DIAGRAMAS DE FLUJO DE LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN

Metodología de los diagramas de flujo

La metodología del diagrama de flujo se ha originado en la ingeniería industrial y se ha exportado a otras áreas, tales como a la administración pública, a fin de analizar y visualizar las etapas de los procesos, pudiendo detectar problemas, cuellos de botella y soluciones.

Para este estudio se han desarrollado 2 diagramas de flujo detallados, que corresponden a los procedimientos por los cuáles se ejecuta una sentencia o una garantía, y que constituyen el foco de esta investigación.

Los diagramas de flujos han sido desarrollados en forma lógica y secuencial, tomando en consideración las diferentes etapas procesales establecidas por el CPC, empezando con la presentación de la demanda.

Se han considerado en el diagrama todas aquellas resoluciones que obligatoriamente tiene que expedir el juez a fin de dar impulso al proceso. Estos diagramas reflejan todos los actos de las partes y del juez que se requieren para efectos de poder impulsar el proceso hasta su culminación.

Además, se han considerado todas las posibilidades que tiene el juez para resolver los pedidos o solicitudes de las partes, así como todas las posibilidades que tienen las partes tanto para subsanar los requerimientos del juez como para impugnar las resoluciones judiciales.

Este es un diagrama que no refleja tiempos del proceso, tan sólo pretende desarrollar las etapas o pasos que hay que seguir para que el proceso avance y se obtenga una sentencia judicial firme que dé por finalizado el proceso de ejecución.

Descripción narrativa de los procesos de ejecución

a) Proceso Ejecutivo:

Comienzo del Proceso: presentada la demanda por el demandante, el juez tiene 5 días hábiles para calificar la misma; si encuentra que hay algún defecto de forma le otorga al demandante un plazo de 3 días hábiles para que subsane el defecto. En caso de que no haya defecto a subsanar, es decir, si la demanda reúne todos los requisitos de forma exigidos por el CPC, el juez admite la demanda y ordena notificar al demandado. El demandado, después de notificado, tiene 5 días hábiles para contestar la demanda ("contradicción").

Contestación del demandado: Si el demandado no contesta la demanda, el juez debe dictar sentencia. Si el demandado formula contradicción, el juez la califica y si cumple las formalidades del CPC, la admite y le notifica al demandante para que efectúe el descargo correspondiente. El demandante tiene 3 días desde que es notificado para absolver la contradicción.

Audiencia y sentencia: Con o sin la absolución efectuada por el demandante, el juez fija día y hora para la audiencia única. El día fijado para la audiencia, el juez resuelve las excepciones de haberse formulado, y si las rechaza declara saneado el proceso y admite las pruebas ofrecidas por las partes y ordena expedir sentencia. Sólo en el caso que se requiera actuar pruebas (como pericias), el juez nombra peritos y suspende la audiencia para que los peritos sean notificados, acepten el cargo y emitan su dictamen pericial. Emitido el dictamen pericial, el juez fija nuevo día y hora para que en audiencia los peritos expliquen su pericia a las partes y formulen las preguntas u observaciones que consideren pertinentes. Actuada la pericia, el juez debe expedir sentencia. De acuerdo al CPC el juez debe de resolver en el plazo de 5 días desde finalizada la audiencia.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

El Juez expide sentencia, amparando o rechazando la demanda del demandante. Cualquiera de las partes que se sienta perjudicado con el fallo del juez, puede interponer apelación dentro del plazo de 5 días hábiles de notificada la sentencia. Recibida la apelación, el juez debe calificar la misma, concediéndola si cumple las formalidades del CPC, rechazándola si esta fuera de plazo o declarándola inadmisibles en caso contenga errores subsanables, otorgando un plazo para que subsane. Admitido el recurso de apelación, el juez tiene 20 días hábiles para elevar el expediente a la Corte Superior; recibido el expediente por la Corte Superior, la Sala respectiva fija día y hora para la vista de la causa pudiendo, los abogados de las partes, pedir que se les permita hacer uso del informe oral en el día programado para la vista de la causa. Efectuada la vista de la causa, la Sala tiene un plazo máximo de 30 días hábiles para sentenciar. Si alguna de las partes considera que la Sentencia de la Sala le genera un perjuicio, puede interponer recurso de Casación, dentro de los 10 días hábiles siguientes desde que le fue notificada la sentencia.

Apelación: La Sala Superior tiene 3 días hábiles para calificar el recurso de casación, debiendo admitir el mismo si cumple con todas las formalidades del CPC, declarándolo inadmisibles si tiene errores subsanables y rechazándolo en caso de que los errores cometidos no sean subsanables. En caso se admita el recurso, la Sala debe remitir a la Corte Suprema el expediente judicial. Recibido el expediente por la Corte Suprema, la Sala respectiva, tiene 50 días hábiles para calificarlo. La calificación del recurso de casación, de acuerdo al CPC, cumple una función de filtro, ya que la Corte Suprema revisa si la Sala Superior respectiva ha verificado adecuadamente si el recurso cumple con todas las formalidades que el CPC exige. En caso detecte que el recurso no cumple con todas las formalidades, podrá rechazar el recurso u otorgar un plazo de 5 días hábiles para subsanar defectos si estos fueran subsanables. Si se rechaza la Casación, la sentencia de la Corte Superior queda firme y deberá ejecutarse.

Si se admite el recurso de Casación, la Sala debe fijar fecha para la vista de la causa, momento en el cual pueden hacer uso de la palabra los Abogados de las partes que así lo soliciten. Efectuada la vista de la causa, la Sala tiene 50 días hábiles para resolver el recurso de casación. En dicha sentencia, la Sala puede declarar fundada o infundada la Casación, o declarar nulo todo el proceso en caso se haya admitido como causal la infracción al debido proceso.

b) Proceso de ejecución de garantías

Comienzo del proceso: luego de presentada la demanda, el juez tiene 5 días hábiles para admitirla. Notificada la demanda, los demandados tienen 3 días hábiles para formular contradicción y/o deducir excepciones.

Remate de bienes: Si el demandado no deduce contradicción, el juez debe de ordenar que se efectúe el remate de los bienes dados en garantía. Si el demandado formula contradicción, el juez califica la misma, pudiendo admitirla, rechazarla o declararla inadmisibles en los mismos términos que hemos especificado para el proceso ejecutivo. Si el juez admite la contradicción, ordena notificar al demandante para que la absuelva. Con o sin absolución, el juez ordena resolver la contradicción. A diferencia del proceso ejecutivo, en este proceso no existe audiencia. Si el juez declara infundada la contradicción ordenará llevar a cabo el remate; si declara fundada la contradicción, declarará infundada o improcedente la demanda de acuerdo al caso.

Apelación: la resolución que resuelve la contradicción puede ser apelada por las partes dentro del término de 3 días hábiles de notificada. Al igual que en el juicio ejecutivo, el juez califica el recurso de apelación, y si lo concede lo eleva a la Sala Superior, en la cual se sigue el mismo trámite que el señalado para el proceso ejecutivo.

Estos procesos judiciales, conforme a lo establecido en el artículo 385 del CPC, deberían concluir con la resolución de la Sala Superior respectiva. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia, la Corte Suprema ha establecido que también pueden ser revisados vía Casación por dicho máximo tribunal. El artículo 385 del

CPC establece que sólo procede la casación en tres supuestos: cuando la ley expresamente lo señala, contra las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores y los autos expedidos por las Cortes Superiores que en revisión, ponen fin al proceso.

c) Proceso de ejecución forzada (ejecución de resoluciones judiciales):¹¹⁴

Sentencia de primera instancia. Una vez que la sentencia que ordena el pago de la acreencia a favor del accionante ha quedado consentida o tratándose de un laudo arbitral, el acreedor debe solicitar al juez se fije día y hora para el remate de los bienes. El juez emite un mandato de ejecución que contiene la exigencia de que el deudor pague la suma adeudada en el plazo de tres días.

Liquidación y excepciones: si la sentencia contiene una cantidad líquida, se procede a ordenar una medida cautelar para asegurar la futura ejecución forzada. El acreedor debe presentar la liquidación final para que el juez la apruebe. El mandato que ordena la ejecución puede contradecirse argumentando el cumplimiento o extinción de la obligación. El escrito que presente la contradicción deberá contener los documentos probatorios. El juez examinará estos documentos y decidirá dar por fundada la contradicción o seguir adelante con la ejecución.

Remate de bienes: si se continúa con la ejecución, el juez ordenará el remate de los bienes, fijando día y hora para su realización y nombrará los peritos para la tasación de los bienes. Si se trata de bienes muebles, el remate lo llevará a cabo un martillero público; tratándose de bienes inmuebles, el remate es efectuado por el juez en el local del Juzgado. El proceso de remate judicial ha sido descrito en detalle en el capítulo II, secciones 3.1, 3.2 y 3.3.

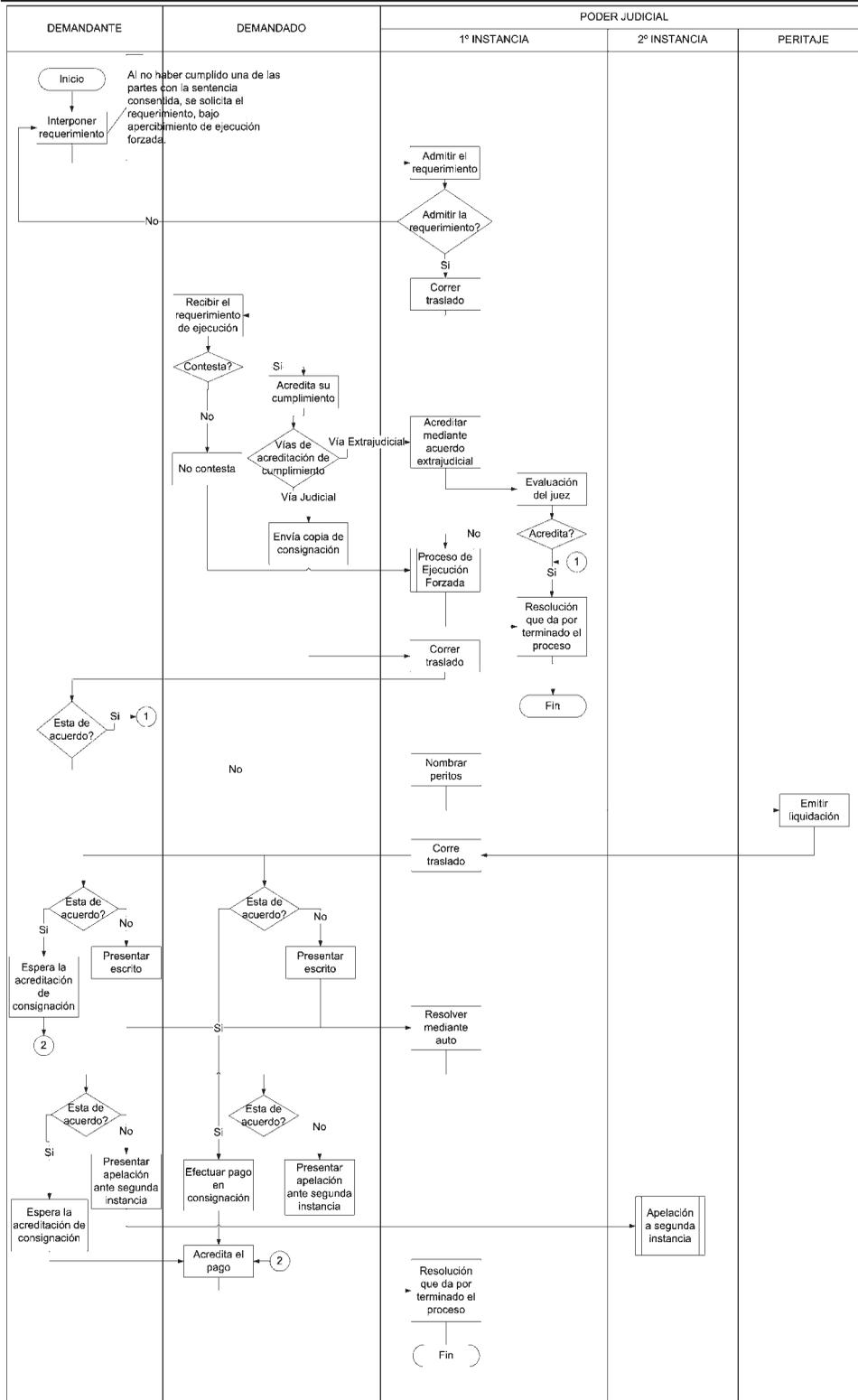
114 Artículos 713 a 719 CPC.

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

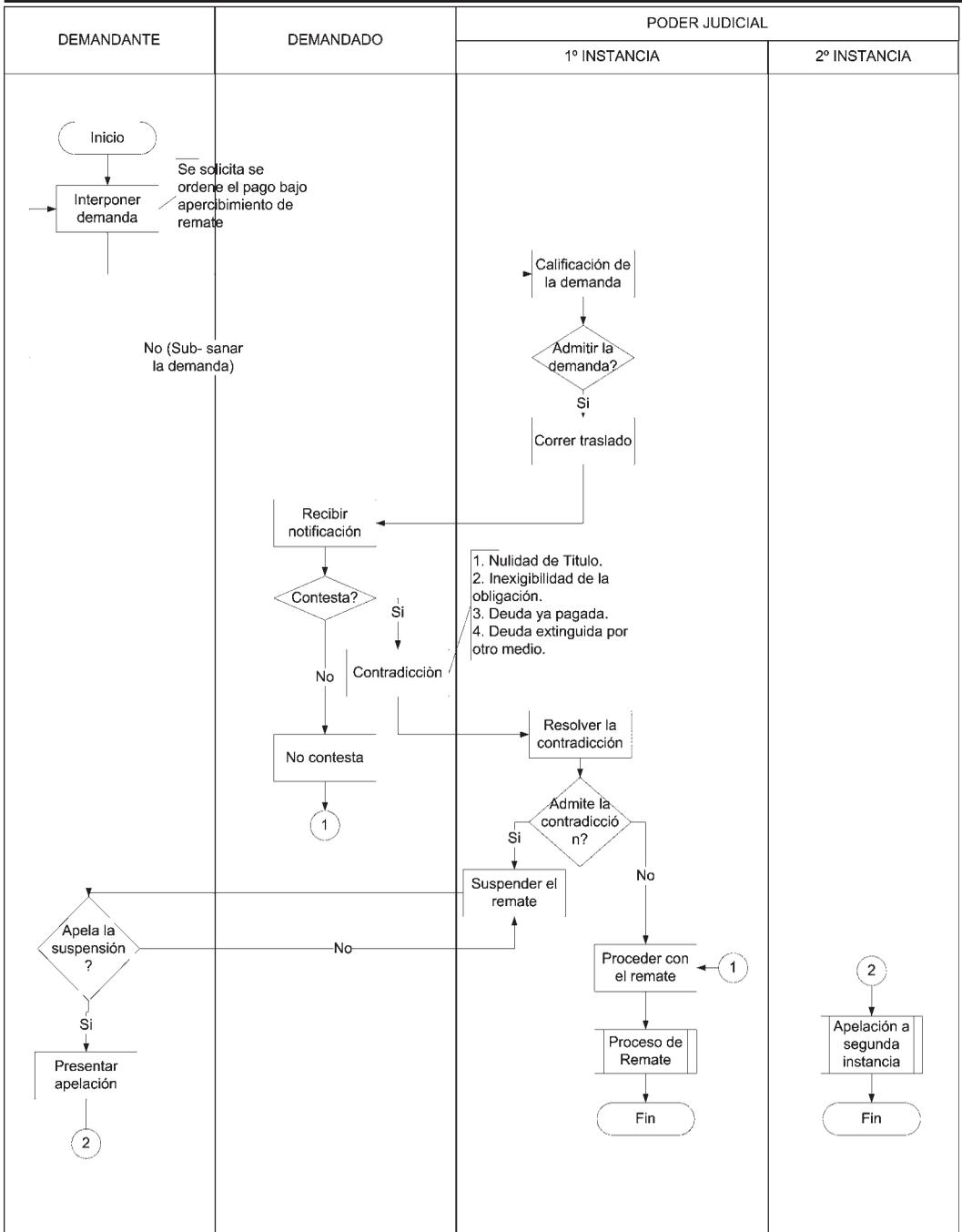
Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS



EJECUCIÓN DE GARANTÍAS



ANEXO 3 – SÍNTESIS BIBLIOGRÁFICA Y LECCIONES APRENDIDAS

Este informe ha tomado como referencia una serie de trabajos previos realizados por diversos autores e instituciones sobre los temas de ejecución de sentencias en particular, y la relación entre las pequeñas y medias empresas con el sistema de justicia en general.

A continuación presentaremos una breve descripción de los principales estudios sobre estos temas que hemos tomado como fuente principal para el presente estudio. Una lista completa de la bibliografía sobre estos temas será presentada al final del informe.

I. Global

Courts: The Lex Mundi Project (Cortes: El Proyecto Lex Mundi):¹¹⁵ los autores intentan conocer cómo las disputas simples son resueltas ante las Cortes mediante un estudio comparativo (extensivo a 109 países) acerca de “como un demandante puede utilizar el sistema judicial para cobrar un cheque sin fondos y para ejecutar un desalojo”. Asimismo intentan conocer algunos de los aspectos fundamentales de la operación de las cortes y examinar la consecuencia de estos en la calidad de la resolución formal de disputas. Se utilizan como indicadores, la duración del proceso, la accesibilidad a la justicia, la eficiencia judicial, la corrupción, entre otros.

El estudio sugiere que existe mayor formalidad en los países adscritos al sistema *civil law* (sistema de derecho continental) que en aquéllos adscritos al sistema de *common law* (derecho anglosajón). Esta mayor formalidad da lugar a mayor duración de los procesos, mayor corrupción, menos consistencia, honestidad y justicia. Estas consecuencias se dan con mayor intensidad en países en vías de desarrollo.

Asimismo, el estudio sugiere que los contratos más elementales son difíciles de ser ejecutados en las cortes y que los agentes económicos probablemente encuentren mecanismos alternativos para la contratación, así como para la resolución de disputas.

II. Regional

A. Europa:

Western Europe Comparative Research, Reform, Efforts and Best Practices (Investigación Comparativa, Esfuerzos y Mejores Prácticas en Europa Occidental): muchas naciones de Europa Occidental vienen explorando la reforma y mejora de sus sistemas de ejecución. Al mismo tiempo, la Unión Europea trabaja hacia la armonización del proceso civil, los procesos de ejecución, entreviéndose la creación de un Área Judicial Europea. Los estudios efectuados en Europa Occidental resultan relevantes para los países en vías de desarrollo, en la medida que el marco legal e institucional para la ejecución no difiere mayormente de los procedimientos de ejecución identificados en éstos.

En “**Key Principles for a New System of Enforcement in the Civil Courts: A Peep over the Garden Wall**” (Principios para un nuevo sistema de ejecución en las cortes civiles: una mirada sobre la pared del jardín)¹¹⁶, la autora Wendy Kennet, entiende que el rango de modelos de sistemas de ejecución adoptados en Europa es tan amplio que no considera que existan problemas de limitación geográfica, siendo que muchas jurisdicciones no europeas tienen sistemas derivados de su pasado colonial. Asimismo, la autora revisa los esfuerzos del Lord

115 Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Salines, and Andrei Shleifer, *Courts: The Lex Mundi Project*, 2002 Se puede conseguir copia electrónica en la página web del Banco Mundial.

116 Wendy Kennet, *Key Principles for a New System of Enforcement in the Civil Courts: A Peep over the Garden Wall* (Principios para un nuevo sistema de ejecución en las cortes civiles: una mirada sobre la pared del jardín), (1999) 18 *Civil Justice Quarterly* 311-342

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Chancellor Department (Departamento del Lord Chancellor)¹¹⁷ que revisan el sistema de ejecución en Inglaterra y País de Gales, y propone reformas para su mejora. La autora identifica problemas inherentes al actual sistema de ejecución de dichos estados, discute sus aspectos fundamentales y presenta un análisis comparativo con los sistemas de otros países de Europa Occidental. Destaca en este estudio la identificación de “buenas practicas” relacionadas con el marco legal y la estructura de la ejecución.

En mayo de 2002, el Departamento del Lord Chancellor publicó “*National Standards for Enforcement Agents*” (Estándares nacionales para los Agentes de Ejecución)¹¹⁸ dirigidos a auspiciar el debate, promover las buenas prácticas e incrementar el profesionalismo de los agentes e instituciones de ejecución. Las recomendaciones cubren una amplia gama de aspectos relacionados con la operatividad de los sistemas de ejecución e implementación de las mejoras a los mismos (conductas apropiadas, certificación de los agentes, mecanismos de quejas, procedimientos disciplinarios, reglas de información y confidencialidad).

El Departamento del Lord Chancellor también publicó un *Green Paper* (Informe Verde) titulado “*Towards Effective Enforcement: A Single Piece of Bailiff Law and a Regulatory Enforcement Structure*” (Hacia la Ejecución Efectiva: Una sola pieza de la Ley de Alguaciles y una estructura reguladora de la Ejecución). El Profesor Beatson, de la Universidad de Cambridge, planteó una respuesta al Informe Verde en el “*Independent Review of Bailiff Law*” (Revisión Independiente de la Ley de Alguaciles), que incluye una serie de recomendaciones para mejorar la efectividad de los procedimientos de ejecución en las cortes civiles, con un enfoque especial en las atribuciones del alguacil, de modo de determinar que modificaciones deberían efectuarse a dichas atribuciones para mejorar la efectividad de la ejecución de las sentencias en materia civil.¹¹⁹

Lecciones aprendidas del apoyo prestado por Consejo de Europa: El enfoque del Consejo de Europa hacia la ejecución de sentencias incluye: (1) jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos que reconoce que la ejecución por las cortes constituye un componente del derecho a un proceso justo dentro de un tiempo razonable; (2) el desarrollo de recomendaciones diseñadas para promover la armonización, el comercio y la inversión en la región; (3) la previsión de apoyo técnico a los países de la Europa del Este y de la antigua Unión Soviética (en este último aspecto el Consejo de Europa se ha mostrado muy activo).

Entre los hallazgos del Consejo de Europa encontramos los siguientes:

1. La corrupción es un problema significativo en la región.
2. Existe escasez de recursos económicos y técnicos, así como falta de uniformidad en el nivel de instrucción de los agentes de ejecución.
3. Se aprecia poco respeto hacia la persona del Juez, falta de cultura de ejecución y ausencia de voluntad de ejecución en contra del Estado.
4. La utilización de mecanismos legales con el objeto de dilatar el proceso es frecuente.
5. El proceso de ejecución es a menudo controlado por el Poder Ejecutivo.
6. La ineficiencia de los sistemas de ejecución ha conllevado a la utilización de mecanismos alternativos de ejecución en el sector informal.
7. El acceso a la información respecto del deudor es muy limitado, especialmente en cuanto a la propiedad inmueble.

117 Revisar sub sección VII.B.3 de *Barriers to the Enforcement of Court Judgements and the Rule of Law* (Barreras a la Ejecución de Sentencias y Estado de Derecho). IFES 2003, para una discusión respecto de las conclusiones, recomendaciones y estándares desarrollados por el Departamento del Lord Chancellor con relación a la ejecución. La amplia *Review of Enforcement of Civil Court Judgements* (Revisión de la Ejecución de los Juzgamientos de la Corte Civil) examina los procesos y métodos de ejecución, el personal responsable de la ejecución y de desarrollar propuestas de reformas a los procesos. Otros estudios pasados incluyen el *Payne Comittee Report on the Enforcement of Judgement Debts* (Informe de la Comisión Payne respecto de la Ejecución de deudas sentenciadas), Cmnd. 3909 (1969) *Civil Justice Review* (1988) y el *Review of the Management and Organization of Enforcement Agents* (Informe del Manejo y Administración de los Agentes de Ejecución, preparado por el departamento del Lord Chancellor).

118 *National Standards for Enforcement Agents* (Estándares nacionales para los Agentes de Ejecución) Lord Chancellor’s Department, May 2002.

119 Profesor J. Beatson, *Independent Review of Bailiff Law* (Revisión Independiente de la Ley de Alguaciles), University of Cambridge Center for Public Law, Informe elaborado para el Lord Chancellor, junio 2002.

Si bien los obstáculos a la ejecución varían de país a país, estos hallazgos suelen ser relevantes en la mayoría de los países en desarrollo. Dos grandes categorías de obstáculos se presentan como las que más importantes consecuencias generan en varios países: (1) falta de transparencia del sistema (especialmente el registro de propiedades); (2) falta de incentivos para que los agentes de ejecución realicen sus funciones de manera más eficiente.

B. América Latina:

Comparación de las investigaciones en Latino América hechas por el Banco Mundial: En colaboración con ONG's de diversos países latinoamericanos, el Banco Mundial ha efectuado diversos estudios en el área del Derecho Comercial que se relacionan de manera directa o indirecta con el tema de la ejecución.

En "*Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons learned from Five Countries*" (Utilización de investigación empírica para re-enfocar reformas judiciales: Lecciones aprendidas de cinco países)¹²⁰, Hammergren analiza información recogida por el Banco Mundial y nota que muchos modelos y asunciones se encuentran enraizados en ideas basadas en percepciones, por lo que decide comprobar dichas asunciones mediante investigación empírica diseñada para examinar hechos relacionados con cuestiones tales como quién usa el sistema judicial, con qué propósito y qué resultado obtiene. Luego de comprobar que las asunciones convencionales no siempre se comprueban en la realidad declara que no es de extrañar que las reformas judiciales efectuadas no hayan alcanzado los objetivos que perseguían.

FORES, una ONG argentina, realizó estudios de expedientes judiciales en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe y elaboró el informe denominado "*Los Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina*"¹²¹¹¹ por encargo del Banco Mundial (FORES-WB). En este estudio se pueden encontrar importantes hallazgos cuantitativos respecto del uso del sistema judicial y respecto de sus usuarios, así como del costo envuelto. Se destaca el uso mayoritario del sistema por personas jurídicas y para la recuperación de deudas, la existencia de cuando menos 50% de casos de procesos de ejecución, el gran número de procesos pendientes de ser resueltos y la pequeña cuantía de los procesos.

CIDE, una ONG mexicana, realizó estudios de expedientes judiciales en el Distrito Federal (México) y elaboró el informe denominado "*The Juicio Mercantil Ejecutivo in the Federal District Courts of México: A Study of the Uses and Users of Justice and their Implications for Juridical Reform*" (El Juicio Mercantil Ejecutivo en las Cortes de México D.F.: Estudio de los usos y usuarios de justicia y sus implicancias para la reforma judicial)¹²² por encargo del Banco Mundial (CIDE-WB). El estudio revela que muchas asunciones comunes, en particular aquellas relacionadas a los usuarios de las cortes, el tiempo de resolución de los procesos y las razones para su demora, carecen de sustento. En este sentido, se comprueba que las cuantías litigadas son generalmente pequeñas, los demandados en la mayoría de los casos no asumen una defensa activa y las apelaciones no son tan comunes como parecería.

De manera independiente, FORES efectuó un segundo estudio de expedientes judiciales en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe, denominado "*El trámite del proceso Ejecutivo y las Nuevas Secretarías del Fuero Comercial*"¹²³. Al estar basado exclusivamente en procesos ejecutivos, se precisan los hallazgos del informe FORES-WB.

120 Linn Hammergren, *Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons learned from Five Countries* (Utilización de investigación empírica para re-enfocar reformas judiciales: Lecciones aprendidas de cinco países), op cit.

121 Germán C. Caravano, *Los Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina*, FORES 2000. Es un estudio de expedientes judiciales y entrevistas con abogados, realizado de manera aleatoria en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Santa Fe.

122 Linn Hammergren et al, op. cit. 65.

123 Chayer et al, op. cit. 65.

El trabajo *“La estructura de incentivos y las ineficiencias en tres procesos civiles: Juicios por títulos ejecutivos vencidos, juicios por alimentos y ejecución forzada de bienes”*¹²⁴ es una investigación de más amplio enfoque que incluye los juicios por alimentos y la ejecución forzada de bienes. También se analizan los procesos judiciales por títulos ejecutivos vencidos, utilizando las herramientas del análisis económico de las instituciones judiciales, analizando su estructura y el comportamiento de sus agentes para identificar las características que determinan su desempeño. El trabajo sugiere relaciones específicas y generales acerca del comportamiento de los agentes involucrados en los procesos. El estudio no toma en consideración la falta de independencia del Poder Judicial ni el alto nivel de corrupción difundido entre muchos magistrados y funcionarios. El trabajo recomienda una revisión del Código Procesal Civil para la dación de normas más consistentes y racionales, a la vez que capacitar a los jueces. También recomienda la elevación del monto de multas por maniobras dilatorias y el reforzamiento del cobro de las mismas, así como evaluar los efectos de la eliminación de la suspensión del proceso por la interposición de recursos. Finalmente recomienda evaluar la pertinencia de la necesidad de disponer una contracautela en determinados casos.

En el informe preparado por IFES, *“Barriers to the Enforcement of Court Judgements and the Rule of Law”* (Barreras a la Ejecución de Sentencias y el Estado de Derecho)¹²⁵, se intenta llenar los vacíos dejados por los estudios empíricos de expedientes judiciales, buscando explicaciones empíricas que permitan conocer las razones de las ineficiencias y demoras del sistema de justicia, así como proporcionar información cualitativa respecto de la justicia y eficiencia de los procesos de ejecución en México y Argentina, incluyendo estimados de tiempo, costo, número de etapas y efectividad de los mencionados procesos de ejecución.

C. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

En el primer caso en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado la problemática de la ejecución de sentencias, esta corte ha aceptado la argumentación propuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que expresó que el Estado peruano violó el derecho a la protección judicial protegido por el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos al no haber cumplido con una sentencia de la Corte Suprema que ordenó el pago al peticionante de una pensión actualizada. El tribunal constitucional, a su vez, había ordenado al estado que cumpla con el fallo de la Corte Suprema. En el presente caso, *“Cinco pensionistas contra Perú”*, la corte ha sostenido que la falta de cumplimiento por parte del Estado de un fallo judicial en su contra por el lapso de ocho años, ha privado al peticionante de su derecho a un remedio efectivo frente a un tribunal competente para la protección de su “derecho fundamental reconocido por la Constitución o las leyes del Estado o la Convención Interamericana”.¹²⁶

D. El sector empresarial y la justicia:

En *“El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa. El Caso de Perú”*¹²⁷ Alvaro Herrero y Keith Henderson analizan la relación entre el sistema de justicia y los pequeños empresarios. Este estudio es pionero en su tipo ya que por primera vez se intenta medir el impacto de la ineficiencia judicial sobre el desarrollo de las pequeñas empresas. Los autores sostienen que el pequeño empresario se abstiene en lo posible de recurrir a la justicia formal, prefiere utilizar mecanismos alternativos de resolución de controversias y modifica su conducta empresarial para adaptarse al deficiente entorno legal de negocios prevaleciente en el Perú. Asimismo, los resultados muestran que la ausencia o el mal funcionamiento de los mecanismos para resolver conflictos tienen una importante influencia económica negativa sobre las MYPES. Dicha influencia se manifiesta concretamente en la pérdida de oportunidades de negocios y en mayores costos de transacción y producción, lo cual genera pérdidas variables en un rango equivalente a entre 0.5 y 3.1% del PBI.

124 Eyzaguirre, Hugo *et al.*, *op. cit.* 33.

125 Henderson *et al.*, *op. cit.* 32.

126 *“Cinco Pensionistas contra Perú”*, Fallo del 28 de febrero del 2003, Corte Inter-Am. de H.R., Serie C No. 98 (2003).

127 Herrero *et al.*, *op. cit.* 6.

El estudio titulado *“El Impacto del Poder Judicial en las Decisiones Empresariales en el Perú”*¹²⁸ analiza la percepción y reacción de los grandes empresarios peruanos frente a las falencias del sistema de justicia. Las conclusiones señalan, primero, que en líneas generales los empresarios tienen una muy mala imagen del poder judicial. Segundo, existe consenso entre los empresarios acerca de que las deficiencias de la administración de justicia perjudican tanto la economía nacional como los negocios de las empresas. Y tercero, los empresarios señalaron que de la ineficiencia del poder judicial se derivan problemas tales como la aplicación de mayores intereses bancarios, disminución efectiva de inversiones, dificultades en la selección de socios comerciales y en la contratación de terceros en el proceso productivo.

En *“Poder Judicial y Micro y Pequeña Empresa: Impacto y Posibles Soluciones”*¹²⁹ se trata prácticamente el mismo tema que en el estudio descrito precedentemente pero con un enfoque específico en la micro y pequeña empresa. A través de una encuesta, esta investigación evalúa la experiencia y percepción que tienen los micro y pequeños empresarios respecto del poder judicial. Los hallazgos principales indican que los micro y pequeños empresarios tienen una imagen negativa del poder judicial y que, consecuentemente, recurren a él en muy pocas oportunidades. Asimismo, la falta de un poder judicial eficiente incrementa el riesgo de incumplimiento de los acuerdos y contratos entre los diversos actores del mercado. Esto impulsa a los empresarios, entre otras cosas, a contratar solo con agentes conocidos, lo cual reduce el radio de actividad económica. Finalmente, el estudio destaca que existe un alto grado de incumplimiento en las transacciones, lo cual afecta negativamente el desarrollo y el crecimiento de los negocios.

128 Salhuana, Roger, Raul Andrade y Hugo Eyzaguirre. *“El Impacto del Poder Judicial en las Decisiones Empresariales en el Perú”* Instituto Apoyo, 1998.

129 Calderón *et al*, *op. cit.* 93.

ANEXO 4 – BIBLIOGRAFÍA

Carbonetto, Daniel, J. Hoyle y M. Tuero. *Lima: Sector Informal*. CEDEP, Lima. 1988.

Chayer, Héctor Mario y Ricci, Milena “*El Trámite del Proceso Ejecutivo y las Nuevas Secretarías del Fuero Comercial*”, *UBACYT-CONICET, Rubinzal-Culzoni*, 2002.

Clague, Christopher, Philip Keefer, Steven Knack y Mancur Olson (Ed), *Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement* [Instituciones y performance económica: Derechos de Propiedad y Ejecución de Contratos]. En Christopher Clague (Ed.), *Institutions and Economic Development*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1997.

Council of Europe, *The Execution of Court Decisions in Civil Cases* [La Ejecución de Sentencias judiciales en materia Civil], Consejo de Europa, 1998.

Council of Europe, *The Enforcement of Domestic Court Decisions in Civil and Commercial Cases, a Compendium of Conclusions and Reports of the Council of Europe* [La Ejecución de Sentencias de Tribunales Nacionales en Materia Civil y Comercial, Un Compendio de Conclusiones e Informes del Consejo de Europa], Estrasburgo, 2000.

Council of Europe, *Resolution No.3 on a “General approach and means of achieving effective enforcement of judicial decisions”* [Resolución No. 3 en “Aproximación general y método de obtención de una ejecución efectiva de las sentencias judiciales’], 24º Conferencia de Ministros de Justicia Europeos, 2001.

Council of Europe, *The Role, Organization, Status and Training of Bailiffs* [El Rol, Organización, Status y Formación de Alguaciles] Varna, Bulgaria, Septiembre 19-20, 2002.

De Soto, Hernando, E. Ghersi y H. Gibellini. *El Otro Sendero: una Revolución Informal*. Lima, Perú: Ed. El Barranco. 1986.

De Soto, Hernando. *El Misterio del Capital: Por Qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana, 2002.

Djankov, Simeon y otros, 2003. *Doing Business in 2004. Understanding Regulation* [Haciendo negocios en 2004. Comprendiendo la Regulación], Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional y Oxford University Press, Washington D.C., 2003.

Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, *Courts: The Lex Mundi Project* [Cortes: El proyecto Lex Mundi], Banco Mundial, 2002.

Eyzaguirre, Hugo; Polarollo, Pierina; y Andrade Raul, *La Estructura de Inventivos y las Ineficiencias en Tres Procesos Civiles: Juicios por Títulos Ejecutivos Vencidos, Juicios por Alimentos y Ejecución Forzada de Bienes*, Instituto Apoyo, 2000.

Eyzaguirre, Hugo y Carlos Calderón. *Poder Judicial y Pequeña Empresa: Impacto y Posibles Soluciones*. Documento de Trabajo No.8. Instituto Apoyo. Lima, Perú, 2002.

Garavano, Germán C. *Los Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina*, FORES, 2000.

Gonzales Mantilla, Gorki; Serván, Jean Carlo; Lopez, Luciano; y Burgos, Hernando *El sistema judicial en el*

IFES Rule of Law Occasional Paper Series

Barreras para la Ejecución de Sentencias Judiciales en el Perú

Triunfar en las Cortes es Sólo la Mitad de la Batalla – Una Perspectiva desde la Pequeña Empresa y Otros Usuarios

Perú: un enfoque analítico a partir de sus usos y sus usuarios, Banco Mundial, Universidad Católica del Perú, (sin publicar).

Hammergren, Linn *Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons Learned from Five Countries* [Utilización de Investigación Empírica para Reenfocar Reformas Judiciales: Lecciones Aprendidas de Cinco Países], 2003 (sin publicar).

Hammergren, Linn; Magalon, Ana Laura and others, *Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico: A Study of the Uses and Users of Justice and their Implications for Judicial Reform* [El Juicio Mercantil Ejecutivo en las Cortes de México D.F.: Estudio de los Usos y Usuarios de Justicia y sus Implicancias para la Reforma Judicial]. CIDE, 2001.

Henderson, Keith y otros. *Barreras para la ejecución de decisiones judiciales y el Estado de Derecho*, IFES, Washington D.C., 2003.

Henderson, Keith et al. *Regional Best Practices: Enforcement of Court Judgments – Lessons Learned from Latin America* [Mejores prácticas regionales: ejecución de sentencias judiciales – Lecciones aprendidas de América Latina], IFES, Washington D.C. April 2004.

Herrero, Alvaro y Henderson, Keith. *El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa. El caso de Perú*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2003.

Instituto Apoyo. *Impedimentos Institucionales para el Desarrollo Empresarial en el Perú*. Consejo Nacional de la Competitividad, Lima, 2003.

IRIS Center Peru, *Algunas consideraciones sobre el arbitraje en el Perú*. Lima, (sin publicar).

Kahn, Peter L. *Enforcement of Contracts and Judgments in Ukraine* [Ejecución de Contratos y Sentencias en Ucrania], IRIS Center, University of Maryland, 1998.

Kahn, Peter L. *Enforcement of Civil Judgments in the Former Socialist Countries: Agency Design and Agency Mission in the Russian Bailiffs Service* [Ejecución de Sentencias Civiles en los Antiguos Estados Socialistas: Diseño y Misión de la Agencia en el Servicio Ruso de Alguaciles], Post-Soviet Affairs, 2002.

Kennett, Wendy. *Key Principles for a New System of Enforcement in the Civil Courts: A Peep over the Garden Wall* [Principios para un Nuevo Sistema de Ejecución en las Cortes Civiles: Una Mirada Sobre la Pared del Jardín], (1999) 18 Civil Justice Quarterly 311-342.

Kennett, Wendy. *The Enforcement of Judgments in Europe* [La Ejecución de Sentencias en Europa], Oxford University Press, 2000.

Kennett, Wendy. *Regulation of Enforcement Agents in Europe: A Comparative Study* [Regulación de los Agentes de Ejecución en Europa: un Estudio Comparativo], 2002 (sin publicar).

Lord Chancellor's Department, *National Standards for Enforcement Agents* [Estándares Nacionales para los Agentes de Ejecución], 2002.

Pinheiro, Armando Castelar, 1996. *Judicial System Performance and Economic Development* [Performance del Sistema Judicial y Desarrollo Económico], Ensaíos BNDES, No. 2.

Pinheiro, Armando Castelar, 1998. *Costos Ocultos de la Ineficiencia Judicial: Conceptos Generales y Estimativos para el Brasil*. En: Organización de Estados Americanos. Reforma Judicial en América Latina: Una Tarea Inconclusa. Documento electrónico (<http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti3.htm>).

Professor J. Beatson, *Independent Review of Bailiff Law* [Revisión independiente de la Ley de Alguaciles], University of Cambridge Center for Public Law, 2000.

Salhuana, Roger; Andrade, Raul; y Eyzaguirre, Hugo *El Impacto del Poder Judicial en las Decisiones Empresariales en el Perú*, Instituto Apoyo, 1998.

Romijn, Henny. *Technology Support for Small-scale Industry in Developing Countries: A Review of Concepts and Project Practices* [Apoyo Tecnológico para Industrias de Pequeña Escala: Revisión de Conceptos y Prácticas de Proyectos]. Oxford Development Studies, Vol. 29, No. 1, 2001.

Ruska, Carlos; Santa Cruz, Miguel; y Escudero, Javier. *La Conciliación Extrajudicial en el Perú: Experiencia de la Aplicación del Plan Piloto de Obligatoriedad en las ciudades de Arequipa y Trujillo*. Marc Perú y USAID. 2002.

Sereno, Ma. Lourdes y otros. *Justice and the Cost of Doing Business: The Philippines* [La Justicia y el Costo de Hacer Negocios: Filipinas], Banco Mundial, Manila, 2001.

ANEXO 5 – TABLA COMPARATIVA SOBRE PRINCIPALES HALLAZGOS EN ARGENTINA, MÉXICO Y PERÚ

	ARGENTINA	MÉXICO	PERÚ
<p>Efectividad del sistema judicial para hacer cumplir las decisiones judiciales</p>	<ul style="list-style-type: none"> El sistema legal de ejecución es por lo general muy efectivo [14%] El sistema de ejecución de decisiones judiciales contra grandes empresas es muy efectivo [44%] y contra pequeñas empresas [24%] El sistema de ejecución de grandes deudas contra individuos es muy poco efectivo [44%] y contra el Estado [39%] 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema legal de ejecución es por lo general muy efectivo [47,2%] El sistema de ejecución de decisiones judiciales contra pequeñas empresas es muy efectivo [48,8%] y de pequeñas deudas contra individuos [52,8%] El sistema de ejecución de grandes deudas contra individuos es muy poco efectivo [43,2%] y contra el Estado [40,8] 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema legal de ejecución es por lo general muy efectivo [9,3%] El sistema de ejecución de decisiones judiciales contra pequeñas empresas es muy efectivo [44,4%] y de pequeñas deudas contra individuos [33,3%] El sistema de ejecución de grandes deudas contra individuos es muy poco efectivo [11,1%] y contra el Estado [9,3%]
<p>Método preferido para cobrar una deuda</p>	<ul style="list-style-type: none"> Método más preferido: negociación [57%] 2^{do} Método más preferido: ejecución judicial [49%] 	<ul style="list-style-type: none"> Método más preferido: negociación: ejecución judicial [64%] 2^{do} Método preferido: negociación [56%] 	<ul style="list-style-type: none"> Método más preferido: negociación [48,1%] 2do Método preferido: MARC [25,9%]
<p>Frecuencia con que se obtiene el pago de casi el total de la deuda reconocida por sentencia y de sólo una pequeña fracción</p>	<ul style="list-style-type: none"> 12% considera que toda o casi toda la deuda es casi siempre o usualmente recobrada 42% considera que muy poco de la deuda es recuperada siempre o casi siempre 	<ul style="list-style-type: none"> 52,8% considera que toda o casi toda la deuda es casi siempre o usualmente recobrada 31,2% considera que muy poco de la deuda es recuperada siempre o casi siempre 	
<p>Uso de violencia o amenazas en lugar del sistema legal de ejecución</p>	<p>5% señalan que siempre o casi siempre se usa la violencia en lugar de los métodos legales</p>	<p>10,4% señalan que siempre o casi siempre se usa la violencia en lugar de los métodos legales</p>	<p>3,7% señalan que siempre o casi siempre se usa la violencia en lugar de los métodos legales</p>
<p>Desincentivo más importante para el uso de las cortes</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo Costos Baja probabilidad de cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo Costos Ausencia de sanciones para el incumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo Costos Ineficiencia judicial
<p>Tiempo y causas de las demoras</p>	<p>El tiempo es un obstáculo importante para usar el sistema legal y las cortes para el 57% de los encuestados.</p> <p>El tiempo promedio para hacer cumplir una sentencia es:</p> <ul style="list-style-type: none"> Menos de un año [13%] 1 a 2 años [41%] 2 a 3 años [24%] <p>La ley provee oportunidades excesivas para generar retrasos [60%] y las principales razones para las demoras son los problemas para ubicar al deudor; excesiva carga de casos, y falta de cooperación del deudor.</p>	<p>El tiempo es un obstáculo importante para usar el sistema legal y las cortes para el 41,1% de los encuestados.</p> <p>El tiempo promedio para hacer cumplir una sentencia es:</p> <ul style="list-style-type: none"> Menos de un año [40%] 1 a 2 años [33,1%] 2 a 3 años [16,9%] <p>La ley provee oportunidades excesivas para generar retrasos [69,4%] y las principales razones para las demoras son los problemas para ubicar al deudor, los problemas para ubicar los bienes del deudor, y falta de cooperación del deudor.</p>	<p>El tiempo es un obstáculo importante para usar el sistema legal y las cortes para el 35,2% de los encuestados.</p> <p>El tiempo promedio para hacer cumplir una sentencia es:</p> <ul style="list-style-type: none"> Menos de un año [31,3%] 1 a 2 años [21,6%] 2 a 3 años [33,3%] <p>La ley provee oportunidades excesivas para generar retrasos [12%] y las principales razones para las demoras son la dificultad para encontrar al deudor y sus bienes y la congestión judicial.</p>
<p>Costos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Son un desincentivo importante para usar las cortes para cobrar una deuda pequeña [70%] Son un desincentivo algo importante para usar las cortes para cobrar una deuda grande [49%] 	<ul style="list-style-type: none"> Son un desincentivo importante para usar las cortes para cobrar una deuda pequeña [70%] Son un desincentivo algo importante para usar las cortes para cobrar una deuda grande [49%] 	<ul style="list-style-type: none"> Son un desincentivo importante para usar las cortes [29,6%]

ANEXO 6 – HERRAMIENTA DE IFES PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES
MATRIZ DE IFES SOBRE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES
(SENTENCIAS CIVILES Y COMERCIALES)

Leyes/ procedimientos	Deudores/ cultura	Agentes judiciales	Cortes	Costo/tiempo	Acceso a la información	Responsabilidad
Marco regulatorio claro y adecuado	Protección adecuada del deudor	Incentivos de jueces y agentes judiciales	Independencia Judicial	Costo oficial razonable	Acceso a la información sobre el deudor y sus bienes	Monitoreo de jueces a cargo de las ejecuciones
Procedimientos claros y adecuados	Insolvencia	Independencia de los agentes judiciales	Eficiencia judicial	Tiempo requerido para ejecutar una sentencia en práctica	Información confiable sobre el deudor y sus bienes	Monitoreo de agentes a cargo de las ejecuciones
Mecanismos de resolución alternativa de conflictos	Pago efectivo en la práctica	Entrenamiento adecuado de los agentes judiciales	Voluntad de los jueces de hacer cumplir las sentencias	Demoras extraordinarias	Transferencia fraudulenta de bienes	Sanciones efectivas en caso de corrupción e ineficiencia
Leyes de sociedades, quiebras, e insolvencia	Probabilidad de ejecución en la práctica	Comportamiento de los abogados	Preferencia de los jueces por los deudores/ acreedores	Medidas anti- corrupción adecuadas	Títulos de propiedad claros	Sanciones efectivas en caso de incumplimiento de las decisiones judiciales
Proceso de notificación eficiente	Voluntad del deudor de cumplir con las decisiones judiciales	Comportamiento de la policía y agencias administrativas	Declaración testimonial compulsiva	Corrupción administrativa	Registros públicos uniformes y accesibles	Voluntad de aplicar sanciones a los agentes judiciales
Proceso de embargo de bienes claro y eficiente	Excepciones al embargo (bienes/ deudores)	Casos atrasados	Derecho limitado a revisión judicial	Corrupción judicial	Leyes de privacidad claras y adecuadas	Voluntad de aplicar sanciones a las partes y sus abogados
Proceso de remate claro y eficiente	Casos abandonados	Presupuesto adecuado	Demoras procesales	Código de ética efectivo	Economía y empleo informal	

ANEXO 6 – HERRAMIENTA DE IFES PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES
MATRIZ DE IFES SOBRE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES
(SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO)

Leyes/ procedimientos	Deudores/ cultura	Agentes judiciales y administrativos	Cortes	Costo/tiempo	Régimen especial	Responsabilidad
Procedimientos judiciales claros y adecuados	Voluntad del Estado de cumplir	Consideración especial al Estado	Independencia Judicial	Costo razonable	Inmunidad limitada del Estado para se ejecutado	Clara y adecuada responsabilidad civil de los agentes del Estado
Marco legal y regulatorio claro y adecuado	Falta de cooperación del Estado	Poderes discrecionales de los agentes del Estado y oficiales públicos	Eficiencia judicial	Tiempo requerido para ejecutar al Estado en la práctica	Inmunidad limitada para que el Estado sea perseguido judicialmente	Clara y adecuada responsabilidad penal de los agentes del Estado
Formalidades y requisitos limitados para litigar contra el Estado y obtener el pago	Insolvencia o falta de recursos adecuados	Interferencia del Ejecutivo para entorpecer la ejecución	Jurisdicción de cortes especiales	Demoras extraordinarias en la ejecución y pago	Inmunidad limitada respecto de los bienes del Estado	Sanciones adecuadas por no cumplir con las decisiones judiciales
Agotamiento de la vía administrativa	Previsión presupuestaria previa	Interferencia del Legislativo para entorpecer la ejecución	Preferencia de los jueces por el Estado	Corrupción administrativa de los agentes del Estado	Prerrogativas especiales y régimen derogatorio	Sanciones adecuadas por no cumplir con las ejecuciones judiciales
Prescripción	Consolidación de deudas	Comportamiento de los abogados	Poder suficiente de la corte para obligar al Estado	Corrupción judicial	Procedimientos judiciales especiales	Clara y efectiva implementación de las sanciones
			Derecho a la revisión judicial claro y limitado	Medidas anti-corrupción adecuadas en el Estado		Voluntad de aplicar sanciones en contra de los agentes del Estado

ANEXO 7 – HERRAMIENTA DE IFES PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES
OBLIGACIONES INTERNACIONALES REFERIDAS A UN JUICIO JUSTO

El Derecho a un Juicio Justo y al Acceso a la Justicia Incluye el Derecho al Cumplimiento Justo y Efectivo de la Sentencia: Obligaciones y Tratados Regionales e Internacionales de Derechos Humanos de Países en Desarrollo, en Transición y Desarrollados

- **Declaración Universal de Derechos Humanos*** artículo 10: “*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*”;
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos **** artículo 14(1): “*... Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil....*”;
- **Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales ***** artículo 6(1): “*Para la determinación de sus derechos civiles y obligaciones o de cualquier acusación criminal en su contra, todos los ciudadanos tienen el derecho a una audiencia pública y justa dentro de un plazo razonable y a cargo de un tribunal imparcial e independiente establecido por ley.*”;
- **Convención Americana de Derechos Humanos ****** artículos 8(1) “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*” Y artículo 27(2) que prohíbe toda derogación de las garantías judiciales;
- **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos******* artículo 7(1) “*Todo individuo tiene derecho a que su caso sea escuchado. Esto incluye ... (d) el derecho a ser juzgado en un plazo razonable por una corte o tribunal imparcial.*”

* *Declaración Universal de Derechos Humanos* [“UCHR”], 12/10/1948, Naciones Unidas, G.A. res. 217A(III)

** *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [“ICCPR”], 12/16/1966, Naciones Unidas, GA resolución 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No.16) at 52, UN Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, fecha de entrada en vigencia marzo 23, 1976

*** *Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* [“ECHR”], 11/04/1950, Consejo de Europa, European Treaty Series no.5, fecha de entrada en vigencia marzo 9, 1953

**** *Convención Americana de Derechos Humanos* [“IACHR”], 11/22/1969, OAS Treaty Series No.36, 1144 U.N.T.S. 123, republicada en Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 25 (1992), fecha de entrada en vigencia julio 18, 1978

***** *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* [“ACHPR”], 06/27/1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), fecha de entrada en vigencia octubre 21, 1986

**ANEXO 8 – PRINCIPIOS GLOBALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE DECISIONES JUDICIALES
Y MEJORES PRÁCTICAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

1. Marco legal e institucional claro y adecuado para el cumplimiento de decisiones judiciales, incluyendo un monitoreo eficiente y efectivo de las cortes;
2. Procesos y mecanismos claros y adecuados, incluyendo la aplicación de sanciones apropiadas, proporcionales y efectivas por parte de los tribunales;
3. Procedimientos y requisitos administrativos claros y adecuados, incluyendo el derecho a revisión en sede judicial;
4. Leyes claras con relación a los derechos y obligaciones de las partes;
5. Procesos de liquidación y pago transparentes para los ciudadanos y el Estado;
6. Funciones y responsabilidades adecuadamente definidas para los funcionarios del proceso de cumplimiento de sentencias, y existencia de un código de ética efectivo;
7. Funciones y responsabilidades adecuadamente definidas para jueces debidamente capacitados, y existencia de un código de ética efectivo;
8. Acceso a la justicia, incluyendo el derecho a contar con un abogado, y tarifas transparentes y razonables por el uso de las cortes y de las agencias responsables del cumplimiento de sentencias;
9. Sistema de notificaciones de sentencias judiciales efectivo, justo y eficiente con personal adecuado a tal fin;
10. Recursos suficientes para llevar a cabo el proceso de ejecución de sentencias y para compensar y capacitar a los profesionales involucrados en dicho proceso;
11. Ejecución de decisiones judiciales justa, efectiva y dentro de un plazo razonable; y
12. Efectivo acceso a la información (judicial, del deudor y administrativa).

ANEXO 9 – DECISIONES EMPRESARIALES QUE SON PRODUCTO DE
LA INEFICIENCIA JUDICIAL¹²⁹

Reducción de las transacciones	{ Realizar transacciones con clientes y proveedores conocidos Cobertura geográfica restringida Restricción de las modalidades de pago Evitar la expansión de la empresa Transacciones con empresas de igual tamaño Evitar los negocios con el sector público
Mayores costos	{ No buscar mejores precios para insumos No subcontratar No realizar compras o ventas conjuntas Investigar el historial crediticio de clientes y proveedores
Mayores costos	{ Criminalidad / Inseguridad Pública Costos de obtener crédito Informalidad y precariedad de la propiedad

128 Tabla tomada de Herrero, Alvaro y Henderson, Keith, *El Costo de la Resolución de Conflictos en la Pequeña Empresa: El Caso de Perú*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2003.