

Revista Oficial del Poder Judicial

ÓRGANO DE INVESTIGACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Vol. 13, n.º 16, julio-diciembre, 2021, 517-530

ISSN: 1997-6682 (Impreso)

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.v13i16.480

Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

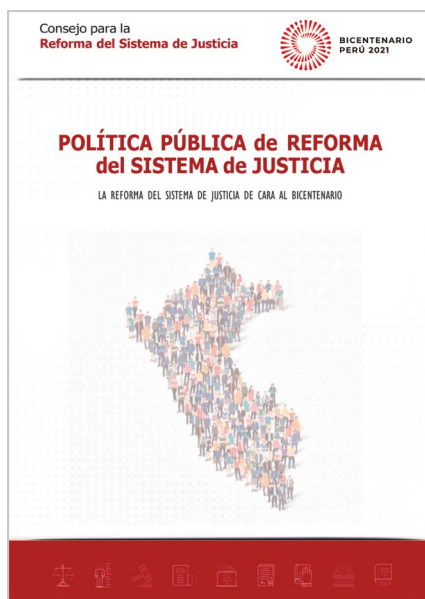
Política pública de reforma del sistema de justicia. La reforma del sistema de justicia de cara al Bicentenario.

Lima: Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021, 362 pp.



Con la aprobación y publicación del informe titulado *Política pública de reforma del sistema de justicia. La reforma del sistema de justicia de cara al Bicentenario*, los poderes públicos e instituciones que integran el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia presentan lo que es el más reciente y decidido esfuerzo por dar impulso a la anhelada reforma del sistema de justicia de nuestro país.

El informe oficializado es el resultado de más de dos años de trabajo en el que intervinieron activamente los representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Congreso de la República, Junta Nacional de Justicia, Tribunal Constitucional, Academia de la Magistratura, Jurado Nacional de Elecciones, Ministerio de



Economía y Finanzas, y un representante de las rondas campesinas, como miembros del Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia.

La motivación para afrontar dicho desafío está expresada en el mismo documento. Tras casi dos décadas de elaborado el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia por la Ceriajus (2004), el consejo entiende que «muchos de los problemas que en

ese plan fueron abordados siguen teniendo vigencia en la actualidad, pero han variado en complejidad, forma o extensión» (p. 25), razón por la cual —y habida cuenta de los viejos y nuevos problemas que aquejan al sistema— el documento se propone actualizar la política pública de reforma del sistema de justicia. Para ello, se establecen los criterios para la formulación de la citada política, se aseguran los mecanismos de coordinación para su ejecución, así como el seguimiento y control de su implementación, y la ejecución de los diversos procesos que la reforma plantea ya *ad portas* del Bicentenario de la Independencia del Perú.

Pero recordemos que la primera iniciativa en mención, a cargo de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), a decir de Pásara, «ha sido el intento más serio de pensar el problema de la justicia en el país y de formular una propuesta abarcadora de reforma» (Revista Argumentos, 2014, p. 5), y que el actual Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (CRSJ) tuvo como génesis y antecedente inmediato a la Comisión Consultiva denominada Comisión de Reforma del

Sistema de Justicia, CCRJ (2018), tomando así la posta de reformar todo el sistema con la esperanza de dejar atrás las limitaciones de enfoque del pasado.

La política marco que se reseña está integrada en cinco ejes relativos a consideraciones en torno a la nueva reforma propuesta, referencias al Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia y, principalmente, en el diagnóstico del sistema y la matriz de propuestas de política pública; sin olvidar el costeo, de cara a su implementación, y un anexo con el informe de estimación del presupuesto de la propuesta, que abarca un período de cinco años (2021 a 2025).

Un primer aspecto a ser destacado ampliamente es aquella determinación para que la reforma sea vista como una política de Estado; lo cual es un acierto, toda vez que para alcanzar los cambios que den viabilidad a una reforma como la buscada, según Vargas y Monge (2019), «es necesario considerarla no solo como un listado de cambios puntuales o de ajustes de tuerca del marco legal, ni solo como una declaración de principios o un análisis únicamente sociológico. Es necesario considerarla como una política pública» (p. 34).

Una política pública de reforma del denominado «Sistema de Justicia», para el primer lustro de la segunda década del siglo XXI, representa en nuestro medio un cambio de paradigma, no solo por su carácter de política nacional, sino también por su alcance respecto a la forma como solía ser caracterizada toda iniciativa reformista en este ámbito, generalmente enfocada en limitadas propuestas al interior de cualquiera de las instituciones que interactúan en el servicio de impartición de justicia, principalmente cambios en el seno del Poder Judicial. De ahí que por mucho tiempo la narrativa sobre la materia haya estado reducida a la «reforma judicial» o «reforma del Poder Judicial».

El anterior enfoque, sin respaldo de los otros poderes e instituciones del Estado, y básicamente centrado en los tribunales de justicia, fue paulatinamente superado a causa de las recientes experiencias de diversas reformas judiciales regionales, gestionadas, esta vez, por instituciones externas, y el hecho de que dichas reformas

se integraran en procesos más amplios de Reforma del Estado explica, en gran parte, que se abordaran desde un enfoque de gestión o de «management», lo que resultó una auténtica novedad, ya que históricamente los asuntos relacionados con el Estado de Derecho habían sido tratados, políticamente, a través de instrumentos normativos y no aplicando los rigores de la planificación estratégica y de la gestión pública (Ramos, 2017, p. 12).

El nuevo enfoque de gestión, surgido durante el auge del *New Public Management*, también conocido como «gerencialismo», aplicado a los servicios públicos es, a decir de González (2015) —observador del cambio de paradigma en la manera de hacer política pública en materia de justicia penal—, el factor facilitador de la transformación de las políticas en temas de justicia, cuyos diferentes procesos están íntimamente interconectados en la región: «se dio una alta injerencia de organismos internacionales en Latinoamérica, de orígenes muy diversos» (p. 84). En tal sentido, para dicho autor «una de las grandes novedades de esta nueva dimensión organizacional es que ha traído aparejada la introducción explícita de herramientas, instrumentos o artefactos de gestión, propios de la cultura del *management* (González, 2015, p. 92); de ahí que el «proceso de configuración de una dimensión organizacional es un fenómeno inherente a la profesionalización y modernización de los sistemas de justicia» (González, 2015, p. 84).

El rol dinámico del Estado actúa, en este caso, como el motor facilitador que permitiría pasar de los meros anuncios y declaraciones de reforma, a acciones concretas en procura de un nuevo

modelo que garantice, como un todo, el goce irrestricto de los derechos ciudadanos. Desde esta perspectiva, interesa conocer la visión de los autores del documento reseñado sobre el sistema de justicia y sus posibilidades de reforma, que puede resumirse, como lo expresa la CRSJ, en que

la reforma del sistema de justicia se ha mantenido como una tarea pendiente en nuestro país, por lo que la presente PPJ busca recoger todas estas experiencias previas para impulsar, nuevamente, una reforma del sistema de justicia que se mantenga en el tiempo (p. 43).

Bajo esa premisa, se impulsó «la creación de una instancia de coordinación al más alto nivel entre las instituciones del sistema de justicia, con carácter permanente y con respaldo normativo expreso, con el objetivo de impulsar la reforma» (p. 46).

Vistos dichos enunciados, debe contemplarse —dada la vocación de permanencia que se atribuye al citado consejo y la responsabilidad que le corresponde, asignada por ley, de encargarse del monitoreo de implementación de la reforma— la idoneidad de los mecanismos de coordinación establecidos para el logro de los objetivos planteados por el consejo.

Pero, antes, cabe preguntarse qué es un sistema de justicia. Este sería «el conjunto de todas las instituciones públicas que cumplen un papel relevante para permitir el acceso a la justicia» (Lovatón, 2017, p. 20). Así descrito, un conjunto de instituciones requeriría, de algún modo, dotarse de una estructura orgánica y funcional que garantice la gestión de la reforma, una regulación que delimite claramente las funciones y competencias al interior de la nueva entidad, de manera que la coordinación interinstitucional a su cargo se lleve a cabo de la manera más eficiente posible, sin roces; máxime si la potestad de administrar justicia se ejerce por el Poder Judicial, en concordancia con el principio de unidad y exclusividad

de la función jurisdiccional¹, que consagra la Constitución Política del Estado. De ahí que una propuesta olvidada de la Ceriajus, y que podría tal vez retomarse, es la reforma parcial de la Constitución que —como también recuerda Lovatón (2017)— incluía un acápite sobre las relaciones de coordinación entre los órganos incardinados en el servicio de justicia (p. 20). La Ceriajus (2004) planteó, entre otras condiciones:

Contar con una instancia que se encargue de mantener relaciones de coordinación entre las instituciones del Sistema de Justicia a efecto de asegurar el cumplimiento adecuado y oportuno de la función estatal de impartir justicia, respetando la autonomía de cada institución y de hacer el seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia elaborado por la CERIAJUS dando cuenta de los avances y dificultades de su implementación a través de audiencias públicas (p. 613).

Para la plasmación de dicha propuesta, la Ceriajus (2004) precisa que debe introducirse la siguiente norma constitucional:

Capítulo X-B

De las relaciones de coordinación entre los órganos vinculados con la impartición de justicia

Artículo 160.- El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura, sin perjuicio de la autonomía constitucionalmente reconocida a cada uno de ellos, mantendrán relaciones

1 Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.

No hay proceso judicial por comisión o delegación.

[...]

de coordinación a efectos de asegurar el cumplimiento adecuado y oportuno de la función estatal de impartir justicia. Asimismo, darán cuenta al Congreso o al Presidente de la República de los vacíos o defectos de la legislación en el ámbito de la justicia.

Una ley orgánica regula los mecanismos de coordinación previstos en el presente artículo (p. 407).

La conveniencia de una reforma constitucional, como la aportada por la Ceriajus, daría mayor sentido de permanencia y estabilidad al actual consejo, y el posible desarrollo de dicho dispositivo en una ley orgánica significaría la regulación de su estructura y funciones en una norma con garantía de ley orgánica, de mayor jerarquía normativa respecto a la Ley n.º 30942, que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

Precisamente, Ramos (2017) advierte los peligros en este tipo de instancias:

la falta de coordinación entre instituciones y los diseños inapropiados en términos de reparto de competencias del sector justicia, sumado a tiempos políticos poco propicios para el diseño y la implementación de políticas, son elementos que definen la escasa efectividad de las políticas del sector justicia (p. 33).

Agrega, a su vez, la precitada autora:

el reparto de competencias y la capacidad de varios actores para impulsar reformas, junto con el escaso rol que asumen los ministerios de Justicia y la excesiva rotación en el cargo, constituyen factores que definen un modelo inefectivo de elaboración e implementación de políticas en este sector (Ramos, 2017, p. 33).

En un segundo lugar, los contenidos de la política oficializada también dicen de la asunción, por el Estado peruano, de un nuevo enfoque en materia de políticas públicas. De estructurar tradicionalmente dichas políticas a partir de una visión formalista y

verticalizada, se ha pasado a privilegiar la gestión de la reforma del sistema desde una perspectiva horizontal, con un enfoque transversal de articulación interinstitucional, con funcionarios y personal calificados y conocedores directos de los problemas que aquejan a los distintos procesos de la justicia desde el interior de sus propias instituciones.

Esta necesidad de articular de manera multisectorial o interinstitucional el diagnóstico y las propuestas de solución a la problemática de la justicia, ya venía siendo anunciada, para nuestro medio, en el estudio llevado a cabo por Arias-Schreiber y Peña Jumpa (2016), quienes diagnosticaron con claridad lo siguiente:

Las políticas que ejecutan las entidades que forman parte del Sistema de Justicia, incluyendo las del Sector Justicia dentro del poder Ejecutivo, no son multisectoriales ni responden fundamentalmente a la gestión por resultados y al enfoque de derechos humanos. Esta falta de articulación multisectorial es grave porque impide enfrentar integralmente problemas tan complejos como la corrupción, la politización de los órganos de resolución y de los operadores del derecho, la prevención y el control de casos por efecto de actos de violencia, y la sobrecarga de la administración de justicia por la excesiva litigiosidad del Estado (p. 5).

La nueva metodología de trabajo adoptada confirió, como consecuencia, una mayor adaptabilidad y flexibilidad para decidir el conjunto de reformas que es necesario emprender en el marco de la política que se formula. No en vano, como se reconoce en el documento oficializado:

la Propuesta de Política Pública de reforma del sistema de justicia (2021-2025) que se presenta ha sido aprobada por consenso, con pleno respeto a la autonomía de las instituciones que lo conforman y basados en el principio de colaboración entre los poderes públicos (p. 18).

Esto sin exclusión de los aportes elevados por los representantes de la sociedad civil que han participado en su elaboración, lo cual otorga mayor legitimidad a la labor realizada por el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

La forma de acercamiento a la problemática del sistema de justicia es el tercer aspecto que amerita destacarse respecto a la política marco consensuada. El diseño de una política pública exige el diagnóstico y mejor comprensión del fenómeno jurídico a ser impactado por la intervención estatal, en las posibles áreas de incidencia o ámbitos de su aplicación; tanto en lo que refiere a las dimensiones teóricas y fácticas del problema. En tal sentido, como ya se ha adelantado, la presente política pública de reforma se disgrega en dos grandes apartados: diagnóstico del sistema de justicia y matriz de propuestas de política pública. En cuanto al diagnóstico, este «da cuenta de la situación actual y los puntos críticos por abordar para lograr [sic] una reforma del sistema de justicia de manera integral, acorde con las necesidades que este presenta en la actualidad» (p. 49); mientras que la Secretaría Técnica recopiló, procesó y sistematizó la información para la elaboración del diagnóstico y las propuestas (p. 51), sustentadas, básicamente, en los informes que oportunamente hicieran llegar las distintas instituciones integradas en el proceso de formulación de la política pública materia de recensión. Las propuestas fueron consolidadas en matrices prediseñadas para incorporar cada una de ellas dentro de un calendario que prevé su respectiva ejecución, y organizadas en objetivos prioritarios y lineamientos. La información que se consigna, por ende, es profusa y detallada. Los objetivos prioritarios considerados en la *Política pública de reforma del sistema de justicia* son:

1. Impulsar la gobernanza de datos e interoperabilidad en el sistema de justicia.
2. Facilitar el acceso a la justicia de todas las personas.
3. Modernizar los procesos judiciales no penales.

4. Modernizar los procesos penales y el sistema penitenciario.
5. Fortalecer los recursos humanos de las instituciones del sistema de justicia.
6. Mejorar el ejercicio y formación para la abogacía.
7. Fortalecer las políticas anticorrupción, control disciplinario y ético.
8. Combatir la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.
9. Fortalecer la predictibilidad de las decisiones judiciales y la adecuación normativa (p. 20).

Como se apreciará, los objetivos prioritarios registrados por consenso son ambiciosos. En la formulación y presentación de las propuestas jugaron un papel protagónico el Poder Judicial y el Ministerio Público. Pero, además, dichos objetivos vienen acompañados de estimaciones presupuestales previstas para su implementación. El presupuesto de la Política de Reforma del Sistema de Justicia estimado para el período 2021-2025 asciende a S/ 4 011 000 000 (p. 261), y las instituciones que concentran la mayor parte de este son el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Instituto Nacional Penitenciario, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Procuraduría General del Estado, la Junta Nacional de Justicia y la Academia de la Magistratura. Dependerá, entonces, de las posibilidades presupuestarias, del compromiso y la voluntad política de los poderes públicos, la atención oportuna de estos requerimientos presupuestales, sin los cuales la reforma no será enteramente posible.

La presente política será tanto más urgente y sensible en cuanto sea pensada en función de las necesidades de justicia de los sectores poblacionales menos favorecidos; y es que «la falta de procesos de integración y adecuación de las diferentes políticas a las realidades de los sectores más desprotegidos, se traducen en quebrantos de los derechos humanos. Y estos quebrantos, a su vez, impiden

el desarrollo de las sociedades» (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, p. 12).

Por otra parte, la política de reforma implica un enorme reto para las instituciones públicas involucradas en todo aspecto: organizativo, de planificación, tecnológico, de manejo de recursos, etcétera, y, para ello, se requiere del debido financiamiento. Con un sistema de justicia asentado en la defensa de los derechos humanos, «la inclusión del enfoque de derechos en las políticas públicas necesariamente tiene un impacto en materia de institucionalidad: la cuestiona, la interpela, la obliga a repensarse antes, durante y después de todo proceso de diseño, implementación y evaluación» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 35). En tal virtud, una constante mirada crítica al interior de las propias organizaciones es un ejercicio necesario si se quiere acompañar el proceso con las acciones correctivas que la situación en concreto amerite.

En todo caso, el diagnóstico y la puesta en práctica de las nuevas políticas públicas de reforma requieren del diseño y aplicación de instrumentos de gestión que respalden eficazmente las intervenciones en el sistema sobre la base de información cierta, estudios verificables y medibles que otorguen mayor objetividad y transparencia a los procesos de toma de decisiones, así como al manejo de los escasos recursos públicos.

Indudablemente, el instrumento reseñado llega en un momento central para la república. Doscientos años después de la independencia política del Perú, el sueño de los libertadores de una justicia diferente a la justicia colonial es una aspiración, en buena parte, aún latente; signo inequívoco de que los males son y seguirán, en esencia, siendo los mismos si no avalamos una visión transversal e interdisciplinaria que integre, democrática y participativamente, a los actores y usuarios del sistema en una estructura organizacional pública que asegure su funcionamiento y canalice

los aportes dentro de la política marco de reforma, perfeccionamiento y modernización del sistema de justicia.

En tiempos en que ronda la incertidumbre y el desasosiego en diversos ámbitos de la vida nacional, en tiempos donde la emergencia sanitaria generada por la pandemia global ya va por su segundo año, se requiere, con más urgencia que antes, la presencia de un sistema de justicia que sea real garante de los derechos cívicos, de la vigencia del ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica, como presupuestos de la paz social y de la prosperidad. Con el arribo al Bicentenario de la República, un signo objetivo de esperanza en el futuro debería radicar en la convicción de que las instituciones públicas, en particular las que se engarzan dentro del sistema de justicia, son merecedoras de la confianza pública.

El documento denominado *Política pública de reforma del sistema de justicia. La reforma del sistema de justicia de cara al Bicentenario* no es una disposición estática, sino dinámica, en el complejo escenario del cumplimiento de los objetivos prioritarios que se ha trazado; que, no por el hecho de darse en un determinado contexto histórico, significa que sean parte de una política coyuntural; por el contrario, se trata de una política pública de carácter permanente, en la medida que la justicia, como bien jurídico esencial, ha de lograrse en todo momento y lugar. En tal comprensión, serán los avances de la reforma y los estudios —de mayor calado a los ya considerados en la amplia bibliografía del documento que se reseña— los que a futuro dirán que, en efecto, la reforma del sistema de justicia evoluciona por buen camino.

REFERENCIAS

- Arias-Schreiber, F. y Peña, A. (2016). *Propuestas para el sector justicia y el sistema de justicia del Estado peruano*. http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20160108_03.pdf
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) (2004, 23 de abril). Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- González, C. (2015). El *New Public Management* en las reformas al sistema de justicia criminal en Latinoamérica. El caso de Chile. *Actas de Coloquios EchFrancia*, (7), 79-99.
- Lovatón, D. (2017). *Sistema de justicia en el Perú*. Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*. Ediciones del Instituto Talcahuano. <https://incip.org/wp-content/uploads/INECIP-Manual-Pol%C3%ADticas-Publicas-Acceso-a-la-Justicia-1.pdf>
- Ramos, M. (2017). La efectividad de las políticas de justicia de la última década en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (68), 5-42. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559198001/html/>
- Revista Argumentos (2014, julio). Entrevista a Luis Pásara: ¿Es posible reformar el sistema de justicia en el Perú? *Revista Argumentos*, (3), 3-8. https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/pasara_julio2014.pdf

Vargas, E. y Monge, G. (2019). La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto? *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 6(1), 21-36. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/8740/12631>

JORGE ANGEL CHÁVEZ DESCALZI
Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial
(Lima, Perú)

Contacto: jchavezd@pj.gob.pe
<https://orcid.org/0000-0003-4653-7922>