

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 16, n.º 22, julio-diciembre, 2024, 319-337

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.u16i22.936

30 años de reforma del sistema de justicia y la racionalidad económica

30 years of justice system reform and economic rationality

30 anos de reforma do sistema de justiça e a racionalidade
econômica

OSCAR SUMAR

Universidad Científica del Sur
(Lima, Perú)

Contacto: osumar@cientifica.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0001-7658-9606>

THALÍA ZÚÑIGA

Universidad de San Martín de Porres
(Lima, Perú)

Contacto: tgunigam@usmp.pe
<https://orcid.org/0009-0008-9665-4784>

RESUMEN

El sistema de justicia peruano ha sido reformado durante más de treinta años. Sin embargo, los indicadores más relevantes no parecen haber mejorado. En este artículo, atribuimos este fracaso al enfoque de las reformas, que se han basado en la elección de jueces y fiscales, la organización del sistema de justicia, los aspectos procesales y, en su gran mayoría, han constituido «metarreformas» en las que se han vuelto a revisar reformas anteriores y se han dado soluciones semejantes a las ya conocidas, con la esperanza de que —esta vez— sí sean bien implementadas. Sobre la base de lo anterior, proponemos que la reforma

del sistema de justicia se realice incorporando la perspectiva económica o de mercado, a fin de alinear los incentivos de jueces y fiscales con los de la sociedad.

Palabras clave: sistema de justicia; reforma; incentivos económicos; poder judicial; políticas públicas.

Términos de indización: justicia; reforma jurídica; administración de justicia; política gubernamental (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

The Peruvian justice system has undergone reforms for over thirty years. However, key indicators do not seem to have improved. In this article, we attribute this failure to the focus of the reforms, which have primarily centered on the selection of judges and prosecutors, the organization of the justice system, and procedural aspects. Most of these reforms have constituted overarching reforms revisiting previous reforms and offering solutions similar to those already tried, with the hope that —this time— they will be implemented effectively. Based on this, we propose that justice system reform should incorporate an economic or market perspective to better align the incentives of judges and prosecutors with those of society.

Key words: justice system; reform; economic incentives; judiciary; public policy.

Indexing terms: justice; law reform; administration of justice; government policy (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

O sistema de justiça peruano está reformado há mais de trinta anos. No entanto, os indicadores mais relevantes não parecem ter melhorado. Neste artigo, atribuímos esse fracasso ao foco das reformas, que se basearam na eleição de juízes e promotores, na organização do sistema de justiça, em aspectos processuais e, em sua maior parte, constituíram “metarreformas”, nas quais foram revisitadas reformas anteriores e soluções semelhantes às já conhecidas, na esperança de que - desta vez - sejam bem implementadas. Com base no exposto, propomos que a

reforma do sistema judiciário seja realizada incorporando a perspectiva econômica ou de mercado, a fim de alinhar os incentivos dos juízes e promotores com os da sociedade.

Palavras-chave: sistema de justiça; reforma; incentivos econômicos; poder judiciário; políticas públicas.

Termos de indexação: justiça; reforma legal; administração da justiça; política governamental (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 25/2/2024

Revisado: 8/3/2024

Aceptado: 17/12/2024

Publicado en línea: 28/12/2024

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de justicia en Perú lleva más de treinta años siendo reformado. Sin embargo, las personas lo siguen considerando injusto, lento, corrupto e ineficiente. ¿Qué ha fallado? Desde el punto de vista de las políticas públicas, renombradas autoras como Susan Rose-Ackerman (1986) han destacado que las reformas de este tipo deben tener en cuenta dos elementos centrales: (i) la información que poseen los agentes para llevar a cabo sus funciones o, en otras palabras, su competencia e idoneidad para el cargo; y, (ii) los incentivos (económicos) que puedan tener para realizar sus funciones. Cuando Rose-Ackerman se refiere a incentivos no hace alusión a premios —menos aún monetarios— como el aumento de sueldos o presupuestos, sino al alineamiento de intereses —individuales y sociales— para lograr la eficiencia. No obstante, como veremos, las reformas del sistema de justicia en Perú se han enfocado en aspectos procesales, de organización y funciones o en la elección de funcionarios, dejando de lado los incentivos económicos que se logran como producto del establecimiento de sistemas de precios o la competencia entre distintos agentes. Muchas de las reformas (la mayoría) han tenido características de «metarreformas» en el sentido de que constituyen reflexiones acerca de la reforma misma, en la figura de comisiones que realizan diagnósticos y propuestas para nuevas reformas, que a su vez estudiarán las propuestas de dicha metarreforma, en un ciclo sin fin.

Para entender esta discrepancia entre lo que el sistema de justicia necesita y las reformas emprendidas hasta el momento, imaginemos que el sistema de justicia es un restaurante. Actualmente, dicho restaurante no cobra por el valor real de su comida (las tasas no son equivalentes a precios); ni permite elegir entre distintos platos; ni permite ir a otros restaurantes (salvo excepciones). El resultado es un sobreconsumo de comida, lentitud, y no hay un alineamiento de incentivos entre los dueños del restaurante y los que trabajan ahí. Las reformas son el equivalente a cambiar las recetas; cambiar las funciones entre los trabajadores; o cambiar a los cocineros, los mozos o a quienes los eligen. Sin duda, tener un mejor menú, mejores trabajadores (si acaso se logra) y reordenar las mesas puede servir, pero lo cierto es que seguiría siendo un restaurante con un monopolio, donde no se cobra el precio real por la comida, sino que su precio se encuentra subsidiado. Una reforma del sistema de justicia también debería considerar estos elementos estructurales que explican sus pobres resultados y problemas.

En el ámbito académico, las propuestas de reforma también han estado centradas en aspectos procesales y organizativos, como el estudio de De Belaunde (2006), pero han dejado de lado los incentivos económicos o de mercado. Existen contadas excepciones, como el estudio de Sumar *et al.* (2011), y uno reciente de Núñez del Prado y Gherzi (2021), que compila ensayos con una perspectiva económica o disruptiva para la reforma del sistema de justicia. Sin embargo, desde una perspectiva internacional —sobre todo en Estados Unidos—, el uso de incentivos económicos para la reforma del sistema de justicia no es una discusión nueva (Abramovicz, 2005).

En este breve estudio, reseñaremos las reformas del sistema de justicia ocurridas entre 1990 y 2023. Luego, las clasificaremos en función de su foco principal o sus características. En un siguiente punto, veremos los resultados de la reforma a partir de data. Finalmente, haremos una evaluación crítica de estas reformas y propondremos un mayor foco en los incentivos económicos.

2. METODOLOGÍA

Como parte de este estudio, hemos revisado las reformas del sistema de justicia peruano entre 1990 y 2023. Tal como se aprecia en el apartado 3, hemos considerado no solo las que formalmente se han calificado como «reforma», sino los hitos que han logrado cambios significativos en la estructura o el funcionamiento del sistema de justicia. Por ejemplo, la Constitución Política de 1993 estableció los «principios de la función jurisdiccional» y también creó jurisdicciones distintas al Poder Judicial, como la arbitral.

Las reformas se eligieron sobre la base de estudios bibliográficos de reseñas de comisiones que —a su vez— planearon diagnósticos para la reforma del sistema de justicia (Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, 2021, p. 36). Nuestra meta ha sido ser exhaustivos e incluir todos los planes de reforma declarados. Se han considerado reformas que suponen la actuación del primer nivel de gobierno, incluidos el Congreso, el Poder Ejecutivo —a través de ministerios— o los propios actores del sistema de justicia. En ese sentido, no se han abarcado propuestas de reforma impulsadas por actores no estatales o que se han hecho a un nivel de gobierno menor o sentencias judiciales, aunque en la práctica puedan haber llevado a cambios sustanciales de las reglas procesales o de la organización del Estado.

Luego, las reformas han sido caracterizadas como «metarreforma», «procesal», «organización y funciones», «elección de jueces y fiscales» y «competencia o incentivos económicos». Metarreformas: hemos considerado aquí a las comisiones y los grupos de diagnóstico y propuesta. En relación con las procesales, nos referimos a las reformas de procesos judiciales, como el Código Procesal Civil o la alteración de reglas de procedimiento. Organización y funciones alude a las reformas de las instituciones mismas, con respecto a los encargados de determinadas tareas, las instancias de control o la administración del sistema de justicia. Elección de jueces y fiscales hace referencia a los cambios de reglas o instituciones destinadas a elegir a jueces y fiscales. Finalmente, competencia o incentivos económicos señala la utilización de reglas vinculadas a la eficiencia en el sentido económico, como la instauración de

competencia —libertad de elección entre los «usuarios» del sistema de justicia— o sistemas de precios.

3. REFORMAS DEL PODER JUDICIAL

A continuación, se detallan los períodos, los actores, los objetivos y los resultados de los principales «hitos» de la reforma del sistema de justicia en Perú, ocurridos entre 1990 y 2023.

Tabla 1

Clasificación de las reformas del sistema de justicia en Perú: 1990-2023

Período	Actores	Objetivos	Resultados	Caracterización
1990	Ministerio de Justicia (Minjus)	Cambio de normas procesales.	Código Procesal Civil.	Procesal
Hasta 1991	Poder Judicial	El diseño estructural y funcional fue encargado a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).	La LOPJ de la época fue responsable de diseñar la estructura y las funciones de la Corte Suprema. Este diseño otorgó a la Corte la autoridad para revisar casos en primera instancia, apelación, casación, así como en procesos de responsabilidad civil de jueces y disputas de competencia.	Organización y funciones
1992	Poder Ejecutivo	Cambiar el concepto de que la justicia se caracterizaba por ser corrupta, ineficiente e incompetente, y requería una reforma para acercarse más al pueblo y cumplir con su función de servirlo.	El Congreso de la República fue disuelto y los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Jurado Nacional de Elecciones fueron destituidos. Además, se intervino el Poder Judicial, lo que resultó en la destitución de la mayoría de los vocales de la Corte Suprema mediante el Decreto Ley n.º 25423. Posteriormente, se implementó un proceso para evaluar y ratificar a los magistrados de todos los niveles judiciales.	Elección de jueces y fiscales
1993	Constitución de 1993	El diseño estructural y funcional fue encargado a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).	La Constitución de 1993 confió a la LOPJ la tarea de definir la estructura y las funciones de la Corte Suprema. Aunque esta última actúa como el principal órgano de deliberación, sus límites no están claramente delineados por la LOPJ. Además, la regulación establece dos instancias adicionales, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y el presidente, para gestionar asuntos administrativos. Pese a que la competencia de la Corte Suprema parece limitarse a recursos de casación y apelación, las decisiones que establecen principios jurisprudenciales son vinculantes para todos los jueces, según la denominada doctrina jurisprudencial. Adicionalmente, la Constitución de 1993 establece principios de la función jurisdiccional y sistemas de control y elección —independientes— como el Consejo Nacional de la Magistratura. Finalmente, la Constitución crea jurisdicciones independientes como la arbitral y le da mayor peso a la justicia informal (jueces de paz y comunidades).	Procesal Organización y funciones Elección de jueces y fiscales Competencia o incentivos económicos

Período	Actores	Objetivos	Resultados	Caracterización
1994-1998	Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Cerijajus)	Propuesta de Corte Única, que parece eliminar las salas especializadas.	La propuesta busca limitar las funciones jurisdiccionales de la Corte Suprema y las enfoca específicamente en la función casatoria y en casos de altos dignatarios según la Constitución. Se excluye la posibilidad de que la Corte Suprema conozca procesos en instancia o apelación, y se prohíbe que la ley le otorgue competencia de apelación sobre casos de las cortes superiores. La justificación principal es reducir la carga de trabajo y el tamaño de la Corte Suprema para que pueda cumplir de manera más efectiva su función principal de unificar la jurisprudencia y orientar el uso del derecho positivo. Además, se propone que la interposición del recurso de casación no suspenda la ejecución de las sentencias de condena, a menos que se otorgue una caución juratoria del mismo valor de la ejecución.	Procesal Organización y funciones
1995	Corte Suprema	Proyecto de ley ante el Congreso, en donde se pretendía encargar la conducción de la reforma judicial a una comisión principalmente externa al Poder Judicial.	No prosperó.	Ninguna
1996	Comisiones Ejecutivas	Se planteó como una reforma administrativa, que resultó interventora.	Captura del Poder Judicial y del Ministerio Público. Se controló la composición de las salas, hubo designación de provisionales y magistrados decisivos. Se perpetuó el presidente de la Corte Suprema y se privó de todas las facultades a la Sala Plena. También hubo creación de una estructura gerencial y administrativa, construcción e implementación de nuevos locales.	Elección de jueces y fiscales
1997	Comisión Ejecutiva del Poder Judicial	Aliviar la sobrecarga de casos en la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema.	Los casos bajo el Código de Procedimientos Civiles y los iniciados con el Código Procesal Civil de 1993 serían transferidos a la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema, asignados de manera aleatoria por la mesa única de partes.	Organización y funciones
2000	Comisión Ejecutiva del Poder Judicial	Creación de la Sala Constitucional Transitoria de la Corte Suprema.	La tarea exclusiva fue examinar los casos originados a partir de los recursos de casación procesados conforme a la Ley Procesal del Trabajo, junto con las quejas y las disputas de competencia relacionadas con esa área.	Organización y funciones
A fines del 2000	Consejo Transitorio del Poder Judicial	Dejar sin efecto las Salas Transitorias.	Recomendación de la creación de salas transitorias civil, penal y de derecho constitucional y social (fue aprobada por la Sala Plena).	Organización y funciones
2001	Subsistema de justicia anticorrupción	Lucha anticorrupción en el sistema judicial (entre otros propósitos).	En concordancia con el Poder Judicial, el Ministerio Público estableció tres fiscalías superiores especializadas en corrupción, junto con las respectivas fiscalías provinciales asociadas a los seis juzgados anticorrupción.	Organización y funciones

Periodo	Actores	Objetivos	Resultados	Caracterización
2001	Poder Judicial	Propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.	Una instancia máxima descentralizada compuesta por salas de alcance nacional y regional, estas últimas compuestas por tres jueces encargados de resolver de manera concluyente disputas civiles, penales y, en algunos casos, laborales. Estas salas operarían en un conjunto específico de distritos judiciales agrupados según proximidad y accesibilidad.	Organización y funciones
2001	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Formalizar los procesos de elección de los jueces de paz.	Se emitieron dos leyes para regular el proceso electoral, que abordaron desde los requisitos hasta la supervisión de los organismos electorales, con la novedad de establecer una remuneración para el cargo de juez de paz.	Elección de jueces y fiscales
2003	Cerijajus	Elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que contenga una propuesta global y concertada de reforma de la administración de justicia.	Los puntos centrales fueron: (i) medidas urgentes en el Sistema de Administración de Justicia; (ii) reforma parcial de la Constitución de 1993, leyes orgánicas y niveles de coordinación; (iii) modernización y gestión del despacho judicial y fiscal; (iv) recursos humanos: jueces, fiscales y demás operadores del sistema de justicia. Gobierno y gestión administrativa del sistema de justicia, presupuesto y cooperación técnica internacional; (v) políticas anticorrupción, eticidad y transparencia en materia de administración de justicia; (vi) reforma del sistema penal; (vii) modificaciones puntuales de códigos y normas conexas; (viii) acceso a la justicia y mecanismos alternativos de solución de conflictos; (ix) predictibilidad y jurisprudencia. Ninguna de estas reformas se enfoca en incentivos económicos o competencia, todas son «tradicionales», desde una perspectiva legal-técnica.	Metarreforma
2004	Congreso	Instalar la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia.	Propuestas legislativas logradas gracias a su apoyo multipartidario.	Metarreforma
2004	Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal	El Decreto Legislativo n.º 957 promulgó el nuevo Código Procesal Penal, cuyo artículo 356 enumera la oralidad entre los principios de la etapa del juzgamiento.	Implementación de la oralidad en el proceso penal.	Procesal
2004-2005	Ministerio de Justicia	Constituir dos comisiones encargadas de impulsar la implementación del Plan Nacional de Reforma.	Propuestas fueron plasmadas en informe.	Metarreforma
2005	Congreso	Establecimiento de una Comisión Especial cuya responsabilidad es examinar los procedimientos y las normativas vigentes en relación con la colaboración eficaz y proponer modificaciones necesarias para optimizar el funcionamiento global de este sistema.	Se formuló un proyecto de ley, el cual fue sometido por el Ejecutivo al Congreso de la República. El proyecto fue aprobado.	Procesal
2011	CEPLAN	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021.	Elaboración de informe.	Metarreforma

Período	Actores	Objetivos	Resultados	Caracterización
2016	Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Academia de la Magistratura	Conformación del Acuerdo Nacional por la Justicia.	Elaboración de informe «Declaración conjunta de las instituciones que conforman el sistema peruano de justicia».	Metarreforma
2018	Poder Ejecutivo	Aprobación de cuatro cambios constitucionales tendientes a erradicar la corrupción en el país. Así, se quería reformar el Consejo Nacional de la Magistratura, regular el financiamiento de las campañas electorales, prohibir la reelección de los parlamentarios y restituir el sistema bicameral en el Congreso.	La población peruana aprobó la reforma de la Junta Nacional de Justicia (antiguo Consejo Nacional de la Magistratura), la fiscalización de los aportes a los partidos políticos y la no reelección de congresistas. Mientras que rechazó el retorno al sistema parlamentario bicameral, por ello el país continuará teniendo un solo órgano legislativo de momento.	Elección de jueces y fiscales
2018	Poder Ejecutivo	Mediante la Resolución Suprema n.º 142-2018 se creó la Comisión Consultiva denominada Comisión de Reforma del Sistema de Justicia, con el objetivo de proponer medidas urgentes y concretas para reformar el Sistema de Justicia a fin de aportar a la construcción de una justicia eficaz, oportuna, transparente, eficiente y libre de corrupción.	Se presentó informe con propuestas de reforma: «Informe de la Comisión Consultiva Reforma de la Justicia».	Metarreforma
2019	Congreso	Publicación de la Ley n.º 30942, que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.	Informe con propuestas de reforma (2021) y proyecto de ley que crea la Comisión Técnica Interinstitucional Permanente de Gobernanza de Datos e Interoperabilidad del Sistema de Justicia. No ha sido aprobado.	Metarreforma
2021	Poder Ejecutivo	Política General de Gobierno al 2021.	Se presentó un informe con propuestas de reforma relativas a la transparencia, la eficacia y la lucha contra la corrupción. Dichas reformas no fueron implementadas.	Metarreforma
2022	Poder Judicial	El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, mediante la Resolución Administrativa n.º 000338- 2022-CE-PJ, conformó la Comisión Técnica de la Reforma del Sistema de Justicia en el Poder Judicial.	Aprobación de la «Matriz para la implementación de la política pública de Reforma del Sistema de Justicia en el Poder Judicial».	Metarreforma
2023	Poder Ejecutivo	Reactivación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.	No se ha encontrado un nuevo informe.	Metarreforma

En el siguiente apartado analizaremos en algún detalle estas propuestas, agrupándolas en función de su «caracterización».

4. ANÁLISIS Y CRÍTICA DE LAS REFORMAS

El principal punto que queremos destacar en este estudio es cuál es el objetivo de cada reforma.

Tabla 2

Resumen de clasificación de las reformas del sistema de justicia en Perú: 1990-2023

Tipo de reforma	Número
Metarreforma	10
Procesal	5
Organización y funciones	8
Elección de jueces y fiscales	5
Competencia o incentivos económicos	1

Como se puede apreciar en el resumen arriba, la mayoría de las reformas pueden ser caracterizadas como «metarreformas»; es decir, reformas que han consistido en la instauración de comisiones de trabajo destinadas a elaborar diagnósticos y propuestas que llevarían —a su vez— a una reforma del sistema de justicia. Estas contienen habitualmente el mismo diagnóstico —el sistema de justicia es lento y corrupto—, pero también soluciones semejantes, enfocadas en las normas procesales, la organización y las funciones de las entidades que componen el sistema de justicia, con un énfasis especial en el nombramiento de jueces y fiscales. Este superávit de «metarreformas» coincide con la percepción ciudadana acerca de que el sistema de justicia siempre está en medio de una reforma —o nuevo diagnóstico—, pero que sus problemas nunca se solucionan. Es sintomático que las reformas del sistema de justicia padezcan de muchos de los males del sistema mismo: burocráticas, kafkianas, eternas, que no logran el objetivo y parecen estar impulsadas por motivos subalternos.

No son pocas las reformas que se enfocan en lo procesal. Procesos más expeditivos, orales, especializados, se cree que tendrán un impacto en la celeridad y la eficacia del sistema de justicia. A pesar del énfasis en estos cambios procesales, nuevamente, no se aprecian con claridad los

resultados. Las reformas procesales impactan la superficie, pero no los problemas principales del sistema de justicia: incompetencia y falta de incentivos.

Algo similar se puede decir en torno a los cambios en organización y funciones. Modificaciones en el organigrama o en las funciones de cada oficina parecen trasladar los problemas de un lugar a otro, pero no solucionarlos.

En el caso de la elección de jueces y fiscales, en donde también se ha puesto mucho del énfasis de la reforma, se encuentra un problema de incentivos respecto a los que propone la reforma. ¿Qué garantiza la independencia de los que buscan controlar la elección de jueces y fiscales? En los últimos años, se ha vivido en Perú una lucha para la elección de miembros del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. Con relación a la elección de los miembros del Tribunal, vimos a personajes como Walter Ayala presentando medidas cautelares que luego fueron resueltas por una jueza provisional en tiempo récord, todo para detener el nombramiento por parte del Congreso. Es difícil confiar en que el énfasis en nombramientos no esté motivado por una búsqueda de control del sistema de justicia. Adicionalmente, mejorar el sistema de nombramientos puede tener impacto en la idoneidad de los jueces, pero no toca para nada los incentivos que estos tienen para hacer bien su trabajo.

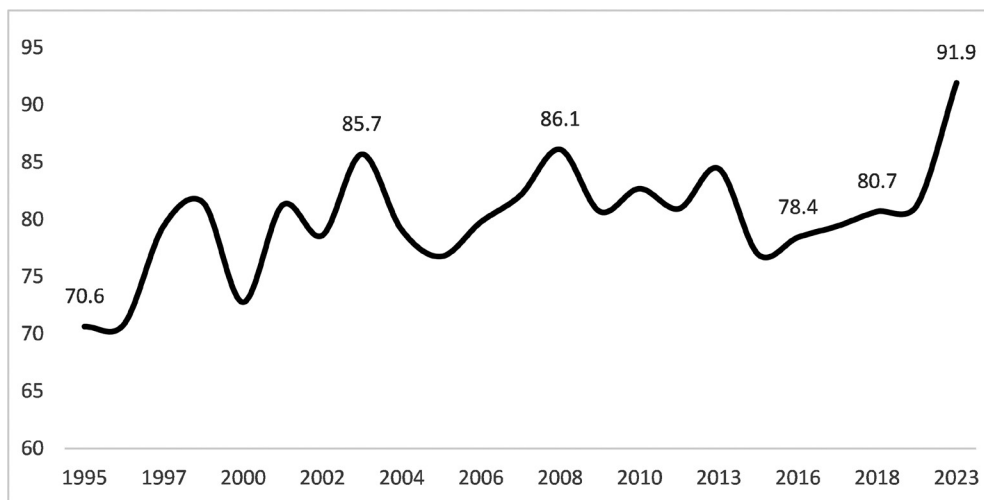
Es marcado cómo la competencia o los incentivos económicos han estado casi completamente fuera de la agenda reformista del sistema de justicia. Solo la Constitución de 1993 tuvo un enfoque económico —parcial— que se hizo evidente con la instauración del arbitraje como jurisdicción independiente del Poder Judicial. Sin embargo, es evidente que esta reforma no es suficiente, por cuanto, por un lado, el arbitraje sigue siendo privativo de agentes con muchos recursos económicos —típicamente empresas—; y, por otro, porque el propio sistema de justicia estatal se ha encargado de minar el ámbito arbitral a lo largo de los años al instaurar una lógica procesal que contradice la lógica contractual del arbitraje.

5. RESULTADOS DE LAS REFORMAS

A pesar de las reformas implementadas, el Poder Judicial no ha logrado incrementar la confianza de los ciudadanos peruanos en esta institución. Según los resultados de una encuesta de Latinobarómetro sobre la confianza en diversas instituciones, en el año 2023, el 92 % de los peruanos expresaron tener poca o nula confianza en el Poder Judicial, en comparación con el 71 % en 1995. Esto evidencia un claro deterioro en la confianza de la población a lo largo del tiempo, acentuado significativamente después de la pandemia de la COVID-19 en el año 2020.

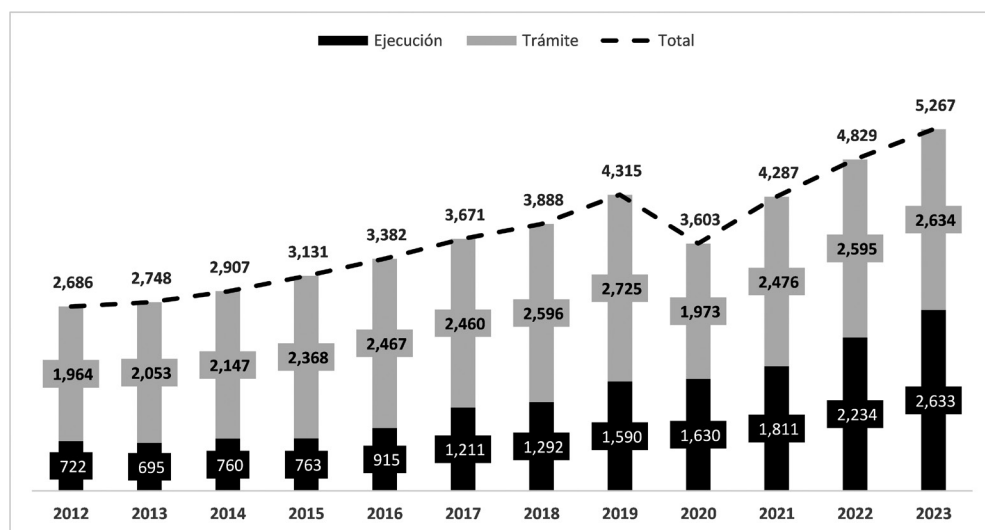
Figura 1

Nula/poca confianza en el Poder Judicial, 1995-2023 (% de la población)



Fuente: Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>).

La percepción de la ciudadanía con respecto al Poder Judicial está directamente relacionada con su eficiencia y su eficacia. En cuanto a la eficiencia, se puede evaluar considerando el aumento de la carga procesal en la institución.

Figura 2*Carga procesal por etapa, 2012-2023 (miles de procesos)*

Nota. La carga procesal es la suma de los procesos pendientes de resolver más los procesos ingresados.

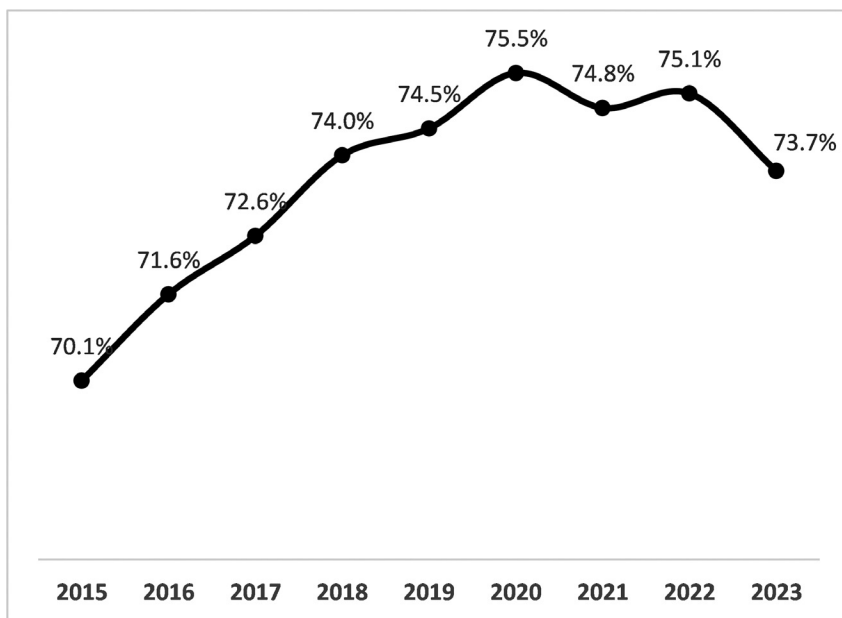
Fuente: Poder Judicial (<https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/poder-judicial-en-cifras/>).

Al analizar los datos disponibles, se observa un incremento del 96 % en la carga procesal del Poder Judicial entre los años 2012 y 2023, ello indica que la carga se ha duplicado en un lapso de once años. Específicamente, se destaca un notable aumento del 265 % en los procesos en ejecución, es decir, aquellos con una resolución final, pero con dificultades para ejecutarse. Durante el mismo período, los procesos en trámite experimentaron un aumento del 34 %. Resulta relevante señalar que la acumulación de la carga procesal derivada de los procesos en ejecución experimentó un incremento significativo después de la pandemia.

En cuanto a la eficacia, esta se puede medir a través de las resoluciones en primera instancia confirmadas por la segunda instancia como porcentaje de lo resuelto por la segunda instancia.

Figura 3

*Resoluciones confirmadas por la segunda instancia, 2015-2023
(% de las resoluciones emitidas en segunda instancia)*



Fuente: Poder Judicial (2023).

A pesar de que el porcentaje de resoluciones confirmadas por la segunda instancia aumentó de 70.1 % en 2015 a 75.5 % en 2020, después de la pandemia, este porcentaje se deterioró hasta el 73.7 % en 2023. Estos datos evidencian que si bien la eficacia de las resoluciones en primera instancia mejoró hasta el año 2020, en los últimos tres años ha experimentado un empeoramiento.

6. PROPUESTAS

Como hemos podido observar hasta aquí, las reformas del sistema de justicia han estado enfocadas en aspectos extraeconómicos de la reforma. Sin embargo, una reforma estructural requiere tomar en cuenta los incentivos económicos. Esto no significa hablar de presupuesto o de alcanzar metas «en abstracto», sino de alinear los incentivos de jueces y fiscales con los incentivos sociales. Por ejemplo, si bien es deseable que

los jueces ganen un sueldo «decente» (y esto pueda reducir incentivos para la corrupción), desde el punto de vista económico lo que buscamos es que la forma como se pague el sueldo de jueces o fiscales ayude a «alinear» sus incentivos con el interés social. En este caso, eso significa que deba pagarse en función de la rapidez y la corrección de las decisiones que adopten.

En este sentido, las reformas económicas deben incluir políticas como el cobro por el uso del sistema de justicia —salvo a personas con escasos recursos—; la libre elección de jueces en causas civiles; el pago por «celeridad» (que la duración de los procesos no sea determinada por la «naturaleza» del proceso, sino por la disposición a pagar de los litigantes); la bonificación o incluso la ratificación o la destitución de jueces y fiscales sobre la base de su *performance*, una combinación de rapidez y corrección de sus decisiones, medidas por la cantidad de veces que son confirmadas o no por el superior jerárquico. En mayor detalle:

Tabla 3

Resumen de reformas «económicas» propuestas para el sistema de justicia

Medida	Descripción	Situación actual
Cobro por el uso del sistema de justicia	No existe justificación económica o moral para que un banco no pague el costo completo —de mercado— de litigar. Si entendemos a la justicia como un «merit good», los subsidios deben estar enfocados en las personas con escasos recursos. El pagar por el uso de un servicio es un incentivo básico para su uso «eficiente» (considerando que el término eficiencia significa asignar los bienes a sus usos más valiosos, es decir, a los que tienen disposición a pagar por ellos).	Litigar es «gratis», lo cual termina siendo un subsidio para los principales litigantes de un país (que suelen ser bancos). Se pagan tasas, que son cobros administrativos que no intentan replicar costos de mercado. Si bien existe una graduación de algunas tasas en función del valor de la reclamación, este sistema no es equivalente a la fijación de un precio de mercado y no da señales claras acerca de la demanda del servicio.
Libre elección de jueces en causas civiles	Lo que se propone es que las partes puedan elegir jueces, como si fuese un arbitraje. No existe ningún motivo sustancial para impedir esto. La elección de jueces es una forma de determinar las preferencias del mercado, de forma similar a como ocurre en el caso de árbitros.	Salvo por temas territoriales, las personas no tienen libertad para elegir jueces como sí ocurre en el arbitraje. Existió en Perú la posibilidad de elegir jueces por medio del sistema «carrusel», pero era una corruptela que en nada asemeja la propuesta de elegir jueces de forma similar a como se hace en un arbitraje.

El pago por «celeridad»	Actualmente, los procesos son más largos o cortos basándose en consideraciones «técnicas» que toman en cuenta la complejidad de los procesos y las cualidades de las pruebas; sin embargo, el criterio más racional (desde el punto de vista económico), nuevamente, es la disposición a pagar por la duración de los procesos. Es decir, si yo tengo un gran interés en que un proceso sea la mitad de largo que lo establecido y puedo pagar el doble para obtenerlo, ¿por qué no hacerlo? El mercado, privilegiando la eficiencia, lo haría. No existe motivo para impedir esa expresión de eficiencia mediante reglas procesales.	Por supuesto, existen pagos por acelerar procesos, pero estos son ilegales. La corrupción no es un sustituto perfecto de un sistema donde uno puede pagar —legalmente— por acelerar un proceso.
Bonificación de jueces en función de su <i>performance</i>	Actualmente, la ratificación y la promoción de jueces y fiscales se basa en la evaluación por parte de «técnicos» que utilizan criterios relativamente arbitrarios o subjetivos, pero deja de lado la fórmula de evaluación que emula la preferencia del mercado o es más objetiva: la celeridad y la confirmación de las decisiones, junto con la preferencia de los litigantes.	Se crearon bonos jurisdiccionales por cumplir metas, pero estos fueron destinados a los asistentes o secretarios de los juzgados, no a los jueces.

Como se puede notar en el cuadro, varias de estas medidas tienen contrapartes que son similares, ya sea ilegales o regulatorias de las medidas «de mercado» que proponemos. Puede existir la tentación de verlas como equivalentes, pero no lo son. Justamente una tarifa es la negación de un precio; una actuación corrupta es la negación de una alternativa del mercado y así sucesivamente. Si bien la corrupción puede señalar algunas veces el camino a la eficiencia, así como un camino en el césped puede ser marcado por caminantes habituales, no es lo mismo que la solución de mercado, así como el camino de tierra no es lo mismo que la vereda. Una tarifa suficientemente baja puede llevar a un consumo «ineficiente» del sistema de justicia, mientras que un precio que lleve a una demanda amplia solo conduciría a un aumento del precio o de la oferta. Para que esto funcione, las medidas no pueden ser aisladas, sino que se deben combinar para emular al máximo posible el funcionamiento de un mercado: competencia interna y externa, libertad de fijación de precios, alternativas de «productos», etc.

Esta lista de medidas con «racionalidad económica» no pretende ser exhaustiva. Por ejemplo, autores como Nuñez del Prado (2019) han propuesto que el arbitraje sea la jurisdicción por «default». Las posibilidades de adoptar reglas más compatibles con la racionalidad económica son casi infinitas, pero se basan en dos principios básicos: la elección y la disposición a pagar. Además, hay ámbitos completos que no están cubiertos y que sería más difícil incluir en la racionalidad económica, como todo el sistema penal (donde más bien habría que ir un paso más atrás y pensar cómo incrementar la influencia del mercado en la construcción de grandes obras y reducir el impacto de las expropiaciones). Sin embargo, creemos que su aplicación sería un paso importante para avanzar una reforma real del sistema de justicia.

7. CONCLUSIONES

El sistema de justicia ha sido reformado decenas de veces en los últimos treinta años. Como ya vimos, sin embargo, dichas reformas han fallado al no incorporar uno de los elementos centrales de cualquier reforma: la basada en los incentivos económicos de los agentes. Una siguiente reforma del sistema de justicia, para ser efectiva, no puede dejar de lado los incentivos económicos o, en otras palabras, el intento por emular el mercado en un sistema tradicionalmente entendido como de espaldas al mercado o extramercado.

Lo anterior no es óbice para entender los límites de cualquier reforma del sistema de justicia basada en incentivos económicos. Para empezar, estos criterios son mucho más fáciles de pensar e implementar en relación con asuntos civiles o comerciales. Un sistema penal «de mercado», al estilo de cazadores de recompensas, no solo sería más difícil de justificar teóricamente, sino que sería casi imposible de implementar en términos políticos. Por otro lado, muchos de los problemas del sistema de justicia van más allá del ámbito económico o de los incentivos, pues tocan temas relacionados con la geopolítica o la seguridad nacional. Por ejemplo, no es un secreto que agrupaciones terroristas como Sendero Luminoso infiltraron varias de las principales instituciones en Perú, como la educación o las fuerzas del orden. El sistema de justicia no fue una excepción a este fenómeno. Sin embargo, como ya dijimos, esto

no es óbice para pensar en reformas de mercado más amplias, donde por ejemplo las grandes obras de construcción sean más privadas que públicas y las expropiaciones sean excepcionales.

Los incentivos o la racionalidad económica se suelen confundir con el mercantilismo, con la corrupción y con el monopolio empresarial. Sin embargo, la racionalidad económica o de mercado no es otra cosa que una forma de racionalización de recursos, que es más compatible con la eficiencia. El mercado no puede solucionar todos los problemas, pero nos puede acercar a la eficiencia, lo cual significa una mejor alineación entre las expectativas de los ciudadanos y los servicios que se encuentran en una sociedad o mercado. En el caso del sistema de justicia, eficiencia significa más y mejores alternativas, menos tiempo de espera y decisiones más «correctas», ello no es poca cosa.

En este sentido, el incluir reformas con mentalidad económica nos puede ayudar a tener un sistema de justicia más moderno y eficaz, pero no solucionará todos los problemas que hoy en día presentamos. Una reforma mayor requeriría el compromiso político de todos los ciudadanos del país.

REFERENCIAS

- Abramovicz, M. (2005). Trial by market: a thought experiment. *GW Law Faculty Publications & Other Works*. 229. https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/229
- Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. (2021). *Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2016540/POLITICA%20PUBLICA%20DE%20REFORMA%20DEL%20SISTEMA%20DE%20JUSTICIA.pdf.pdf?v=1626362784>
- De Belaunde, J. (2006). *La reforma del sistema de justicia, ¿en el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Fundación Konrad Adenauer; Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22947.pdf>
- Núñez, F. y Gherzi, L. (coords.). (2021). *Justicia de papel. Reformas disruptivas al sistema de justicia*. Palestra Editores.

Rose-Ackerman, S. (1986). Reforming public bureaucracy through economic incentives? *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 2(1), 131-161. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036903>

Sumar, O., Mac Lean, A. M. y Deustua, C. (2011). *Administración de justicia en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/51053D47457FB4110525782C00781734/\\$FILE/Justicia-FactSheet.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/51053D47457FB4110525782C00781734/$FILE/Justicia-FactSheet.pdf)

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de autoría

El recojo de la información y la redacción han estado a cargo de ambos autores, mientras que la revisión final ha estado a cargo de Oscar Sumar.

Agradecimientos

A Valery Tolentino y a Andrea Villanueva, por su apoyo en la elaboración de las tablas y los gráficos presentados en este trabajo. Al ingeniero José Dextre Chacón, doctor en Educación, por su impulso constante de pensar en los principales problemas del país y específicamente los relacionados con la reforma del sistema de justicia. A Oscar Sumar Calmet, exmagistrado de diversas cortes superiores de la República, por sus valiosos comentarios a una versión anterior de este trabajo y sus constantes enseñanzas de derecho.

Biografía de los autores

Oscar Sumar es vicerrector académico en la Universidad Científica del Sur, Perú. Además, es *fellow* del Public Law & Policy Program de Berkeley Law. Ha escrito decenas de libros y artículos académicos acerca de los temas de su especialidad.

Thalía Zúñiga es profesora de Derecho Administrativo y Teoría General del Derecho en las facultades de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Correspondencia

osumar@cientifica.edu.pe