

¿CÓMO INICIAR LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL? ¹

César Alberto Arce Villar ²

1. El Poder Judicial, y en general el sistema de justicia en el Perú, adolece de serias y graves deficiencias, tales como las limitaciones o barreras para acceder a la justicia, el fracaso de los sistemas de resolución de conflictos, la corrupción, la morosidad y alto costo de los procesos, la cultura judicial formal de excesiva reverencia a la letra de la ley y de culto al rito del proceso, la estructura vertical y autoritaria de una maquinaria judicial de inspiración decimonónica, poco acorde a los nuevos tiempos, sumado todo ello a una profunda crisis de recursos.

Dentro de tal contexto, en los últimos años se viene planteando la “refundación”, “reforma” o “reestructuración” del Poder Judicial. Todos los días en los medios de comunicación se ventilan temas relacionados a dicha problemática; ello ha motivado que la justicia se convierta en un aspecto prioritario de la agenda nacional. En tal sentido, es pertinente fijar caminos y metas para hacer realidad una profunda y radical transformación del servicio de justicia, sobre todo en una coyuntura de cuestionamiento y descrédito, no sólo del desempeño del Poder Judicial sino del sistema judicial en su conjunto³. Para remontar dicha problemática, en los últimos años se han dado esfuerzos por reformar la justicia desde instancias y organismos diversos como el Grupo de Trabajo de Alto Nivel, la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, el Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), la Comisión de Reestructuración de la Sala Plena del Poder Judicial, siendo el proyecto más ambicioso la creación por la Ley Nro. 28083 ((04-10-2003) de la Comisión Interinstitucional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), esfuerzo inédito e interinstitucional que elaboró un plan

¹ Artículo publicado en: *Jus Dicere*, revista institucional de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho. Nro. 2, enero de 2010.

² Juez Superior de la CSJ de Ayacucho. Correo electrónico: cesararcevillar@yahoo.es

³ Los indicadores de la administración de justicia en el Perú hacen pensar que éste en muchos aspectos es ineficiente; este mal desempeño del sistema judicial es producto de las siguientes problemas: Inadecuada normatividad del sistema judicial en su conjunto; deficiente regulación y funcionamiento de los procesos de nombramiento, ratificación y sanción de jueces y fiscales; limitado acceso a la justicia; limitado uso de los mecanismos de solución de conflictos tanto a nivel judicial como extrajudicial; desconfianza ciudadana; impredecibilidad de los fallos; congestión y dilación de procesos; deficiente calidad de resoluciones; interferencia política en las decisiones judiciales; corrupción y despilfarro de recursos disponibles; y deficiente desempeño de los órganos de gobierno y de gestión judicial.

nacional cuya plena implementación pareciera que se ha tenido variadas dificultades⁴.

2. Las políticas públicas consisten en la manera cómo se plantean soluciones específicas y consensuadas frente a los asuntos públicos, es decir frente a los problemas de interés general o de valor público, por ejemplo: la justicia, la salud, etc. Las características principales del concepto planteado son: 1). la claridad de fines, 2). la participación de todos los involucrados; y, 3). las metas e indicadores (eficacia y eficiencia). En cambio, la gestión pública consiste en la manera cómo la administración pública gestiona los asuntos públicos, es decir cómo implementa en la práctica las políticas públicas asumidas. Sus características principales son: 1). análisis costo - beneficio, 2). funcionalidad de la estructura organizacional; y, 3). Eficacia y eficiencia. Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir que la gestión pública es una sola, en tanto que las políticas públicas son varias; mientras que las segundas establecen los objetivos y las finalidades, la primera se ocupa de llevarlos a la práctica.

Eugenio Lahera P. (Política y Políticas Públicas) expone la tesis de que las políticas públicas constituyen un proceso político y a la vez un proceso de toma de decisiones del gobierno y de la oposición, ámbitos en los que resulta necesario realizar cambios. Afirma además que la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca, pues ambas tienen relación con el poder social; mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

El sistema de administración de justicia, hoy llamado de impartición de justicia, no sólo compete al Poder Judicial sino a un conjunto de entidades que coadyuvan en dicha función, de modo tal que si el “*sistema*” funciona mal, regular o bien, ello no sólo será responsabilidad del Poder Judicial sino también de las otras entidades o personas que se vinculan al sistema. En efecto, si bien el Poder Judicial dirime conflictos imponiendo penas, adjudicando derechos o aclarando incertidumbres jurídicas, no es menos cierto que para que ello ocurra eficientemente necesita de la actuación, concurso y colaboración del Ministerio Público, de la Policía Nacional, de los abogados, de los peritos y de los justiciables, a los que se suma una relación interminable de instituciones y funcionarios que directa o indirectamente se vinculan al sistema. En suma, el sistema de justicia asemeja una suerte de máquina de engranajes que va a funcionar bien o no, dependiendo de que alguna de sus piezas no falle o camine a un ritmo diferente. En tal perspectiva, si se pretende reformar la justicia, este esfuerzo no solo corresponde al Poder Judicial, sino también a las

⁴ Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. CERIAJUS http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf

demás instituciones vinculadas al sistema, por ello resulta indispensable que la reforma judicial se convierta en una política de Estado, a fin de que todos los poderes públicos (Judicial, Legislativo y Ejecutivo), organismos constitucionales autónomos y la sociedad civil asuman un rol activo en su implementación.

3. Nuestra experiencia jurisdiccional durante los últimos años nos ha permitido tener una visión tanto externa como interna de la problemática judicial; en tal perspectiva se ha podido advertir una serie de problemas, entre ellas:

- Falta de mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación de funciones y tareas administrativas y jurisdiccionales (planificación estratégica)⁵.
- Deterioro de mecanismos de elección de directivos, captación y ascenso de cuadros profesionales
- Deficiencia de los sistemas de control jurisdiccional y administrativo
- Deficiente manejo de estándares de productividad jurisdiccional
- Centralización del poder y ausencia de mecanismos de delegación de funciones
- Burocratización de procesos de gestión administrativa
- Escasez de técnicas de sistematización y difusión del conocimiento
- Insuficiente coordinación con entidades vinculadas al sistema de justicia
- Falta de vinculación con medios de comunicación y organismos de la sociedad civil
- Desvinculación con la problemática de la justicia rural (justicia de paz y justicia consuetudinaria)

4. De la lista de problemas anteriormente señaladas, destacan dos centrales:

i). Deficiente elección de los directivos en las instituciones vinculadas al sistema de justicia, lo que a su vez ocasiona las siguientes consecuencias:

- Falta de gestión estratégica (liderazgo)
- Ausencia de planeamiento estratégico (planes a corto, mediano y largo plazo)
- Deficiente selección de jefes de área
- Carencia de delegación de funciones y responsabilidades

⁵ BETANCOURT TANG, José en su obra: “Gestión estratégica: navegando hacia el cuarto paradigma” hace una diferenciación entre planificación estratégica y gestión estratégica, explicando que el primero tiene como prioridad la misión en tanto que el segundo se enfoca en la visión; el primero está orientado al contenido (el plan) y el segundo se orienta al proceso (la gestión); el primero permite gerenciar y el segundo: liderar (p. 108).

- Descoordinación y duplicidad de funciones
- Falta de visión política
- Ejercicio arbitrario del poder
- Nombramiento inadecuado de operadores judiciales
- Interferencia en las decisiones judiciales
- Insatisfacción de los usuarios del servicio de justicia

ii). Inadecuado sistema de captación y ascenso de cuadros profesionales en las instituciones del sistema de justicia, lo que a su vez genera las siguientes consecuencias:

- Deficiente desempeño profesional
- Falta de liderazgo
- Carencia de creatividad
- Falta de iniciativa
- No identificación con los objetivos institucionales
- Ausencia de mística de trabajo
- Corrupción
- Ineptitud
- Conflictos de los directivos con las personas que no accedieron al ascenso
- Servicio de justicia inadecuado para el ciudadano

5. ¿Qué debe cambiar primero en el Poder Judicial? Consideramos que un tema principal es que los directivos de la institución deben demostrar absoluta independencia, voluntad de cambio y renovación, compromiso de trabajo, probado liderazgo, perfil democrático y trabajo en equipo. Luego de ello, se debe trazar diferentes objetivos, entre ellos:

i). **Democratización del diseño y concepción del Poder Judicial.** El Poder Judicial mantiene una estructura vertical, jerárquica y por ende muchas veces antidemocrática; una cultura altamente formalista, rutinas de trabajo complejamente burocráticas, escasa comunicación entre juzgados y sedes judiciales, marcos normativos poco transparentes, entre otras deficiencias. Las medidas para conseguir dicho objetivo deben ser:

1). Proponer que la elección del Presidente del Poder Judicial sea por votación secreta y universal por parte de todos los jueces titulares de todas las instancias del país (Reforma Legal).

2). Proponer que la elección de los Presidentes de Cortes Superiores sea de modo similar con participación de todos los jueces titulares del Distrito Judicial respectivo (Reforma Legal).

3). Impulsar el funcionamiento real y efectivo de las Juntas de Jueces en cada Distrito Judicial, lo que permitirá a los jueces plantear medidas, acuerdos y políticas judiciales respecto a su trabajo jurisdiccional

(recientemente se ha aprobado el reglamento que norma su funcionamiento).

4). Reglamentar las funciones y competencias de los Jueces Decanos.

ii). **Reforma del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.** Reformar el diseño, estructura y funcionamiento del actual Consejo Ejecutivo del Poder Judicial es una tarea prioritaria, de modo tal que se convierta en un verdadero órgano de gestión, dirección y gobierno del Poder Judicial, que proponga de modo riguroso y responsable la política general y el plan integral de desarrollo de la institución, retomando los logros y avances obtenidos por iniciativas tan laudables como el informe final de CERIAJUS, y otros, ahora lamentablemente postergados.

Las medidas para conseguir dicho objetivo deben ser:

1). Reforma inmediata del CEPJ (nuevos instrumentos normativos, comenzando desde sus procedimientos de elección de consejeros);

2). Revisión y/o modificación del Presupuesto del Poder Judicial para el quinquenio 2010 - 2014;

3). Rediseño y descentralización de la Gerencia General del Poder Judicial;

4). Definición de indicadores uniformes de gestión para realizar una evaluación objetiva de la labor jurisdiccional;

5). Desconcentración de las competencias, atribuciones y recursos institucionales del Poder Judicial a favor de las Cortes Superiores de Justicia;

6). Redefinición de la estructura territorial de las Cortes Superiores de Justicia, a fin de adecuarlas a las necesidades de acceso a la justicia de la población;

7). Creación de gabinetes técnicos u oficinas de modernización institucional adscritas a las Presidencias de las Cortes Superiores;

8). Impulso y fortalecimiento de la Justicia de Paz, justicia consuetudinaria y de los medios alternativos de resolución de conflictos.