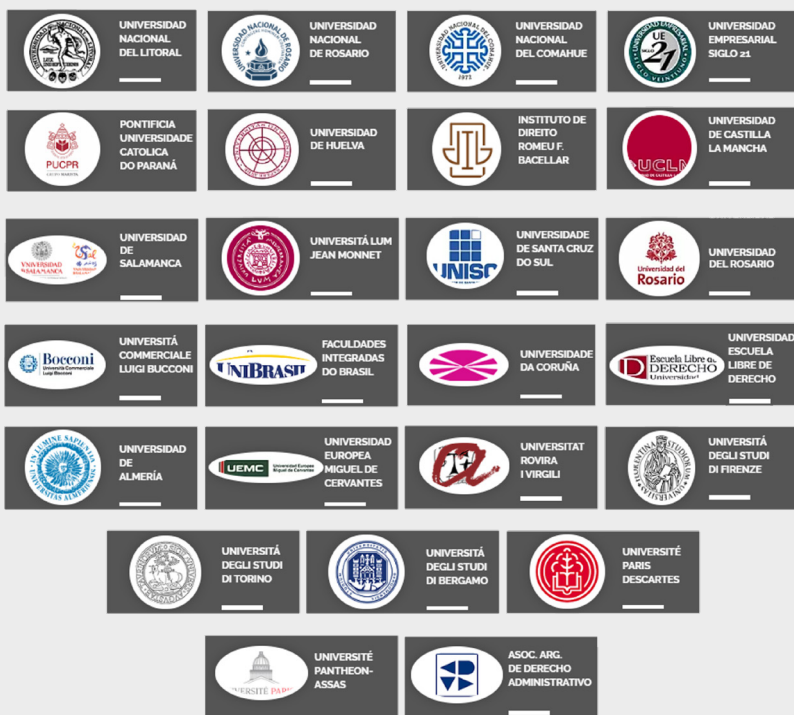


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 6 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2019 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto?*

*The reform of the justice system as a public policy: have we already
found the right path?*

ERICK E. VARGAS GUEVARA¹, **

¹ Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú)

evargasg@pucp.pe

GONZALO J. MONGE MORALES¹, ***

¹ Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú)

gmonge@pucp.edu.pe

Recibido el/Received: 01.12.2019 / December 1st, 2019

Aprobado el/Approved: 23.02.2020 / February 23rd, 2020

RESUMEN:

En el presente trabajo se plantea que la reforma del sistema de justicia debe ser considerada como una política pública. Esto implica necesariamente que el Estado debe llevar a cabo una serie de acciones para solucionar los defectos y problemas que aquejan el sistema de justicia en

ABSTRACT:

In this paper we state that the justice system's reform must be considered as a public policy. This necessarily implies the Government performing actions to solve the Peruvian justice system's defects and problems. In this sense, we assume that not only does the justice system comprise the Judiciary,

Como citar este artículo | *How to cite this article:* VARGAS GUEVARA, Erick; MONGE MORALES, Gonzalo J. La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto? **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 1, p. 21-36, ene. /jun. 2019. DOI: 10.14409/redoeda.v6i1.8740

* Artículo basado en la comunicación presentada, evaluada y aprobada para su exposición en la Mesa Temática 3 "Acceso a la justicia y reforma del sistema de justicia" de las IV Jornadas Nacionales sobre Derechos Fundamentales, organizadas por el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ) del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la PUCP y la Fundación Konrad Adenauer. El evento académico fue oficializado por el Estado peruano mediante Resolución Viceministerial 009-2019-JUS-VMJ y llevado a cabo el 21 y 22 de octubre del 2019 en Lima, Perú. El título del artículo se inspira en el título del libro de Javier de Belaunde López de Romaña, "La reforma del sistema justicia, ¿en el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes".

** Jefe de práctica de "Introducción a las ciencias jurídicas" en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde también fue adjunto de docencia en el área de Derecho Administrativo (Lima, Perú). Abogado por la PUCP. Ex miembro del Consejo Directivo y Editor General de THÉMIS-Revista de Derecho. Ex asistente de investigación del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la PUCP (GIDA). Asociado de Quiñones Alayza Abogados. E-mail: evargasg@pucp.pe.

*** Adjunto de docencia de los cursos "Derecho Procesal Constitucional", "Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional" y "Personas Jurídicas" en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú). Abogado por la PUCP. Ex miembro del Consejo Directivo y Editor General de THÉMIS-Revista de Derecho. Ex Co-Coordenador General de Perspectiva Constitucional, asociación para la difusión y estudio del Derecho Constitucional y Procesal Constitucional. Asociado del Estudio Echecopar member firm of Baker & McKenzie International. Becario Fulbright 2020-2021. E-mail: gmonge@pucp.edu.pe.



el Perú. En ese sentido, partimos del hecho que el sistema de justicia comprende no solo al Poder Judicial, sino también a todas aquellas entidades en cuyo seno el ciudadano puede encontrar una solución a sus conflictos o problemas de relevancia jurídica (Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal, RENIEC, SUNARP, entre otras). De esta forma, el papel del Estado en la reforma de este sistema no se limita a aprobar normas ni puede quedarse en declarar principios, sino que debe materializarse en acciones en el marco de un rol dinámico. Precisamente, en nuestro trabajo planteamos algunas acciones que el Estado debe llevar a cabo para tutelar adecuadamente el acceso a la justicia de personas en situaciones en las que hay barreras estructurales que impiden el goce de sus derechos. Para ello, analizamos de forma crítica los informes CERIAJUS y CCRJ y pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

Palabras clave: sistema de justicia; reforma; política pública; CERIAJUS; CCRJ.

but also every other entity where the citizen can find a solution to his conflicts or legally relevant problems (Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal, RENIEC, SUNARP, among others). Thus, not only is the Government's role in the system's reform limited to approving rules or declaring principles, but also must be materialized in actions from a dynamic point of view. Precisely, in our paper we formulate some actions the Government must carry out to protect the access to justice of people in circumstances in which structural barriers hinder them from exercising their rights. To this effect, we analyze critically the CERIAJUS and CCRJ reports and the Peruvian Constitutional Court and Judiciary's statements.

Keywords: justice system; reform; public policy; CERIAJUS; CCRJ.

[...] una reforma efectiva del sistema de justicia requiere cambios de fondo en la cultura política, el sistema de valores y las expectativas de la sociedad y de su dirigencia política. [...]

En suma, no es la reforma de la justicia – especialmente si es entendida como una serie de modificaciones legales y algunos cambios de infraestructura – la que traerá, por sí misma, los cambios culturales. Para poder desarrollarse, una reforma requiere de una nueva cultura jurídica que la sociedad geste y haga suya, lo que ciertamente corresponde al esfuerzo de algunas generaciones. [...] Sin tales cambios profundos, que no si no deben preceder por lo menos tienen que acompañar el proceso de reforma del sistema de justicia, los resultados de cualquier intento fracasarán o se verán circunscritos a aspectos menores del sistema, que es precisamente lo que ha ocurrido con muchos de los proyectos desarrollados en este campo durante el último cuarto de siglo. Luis Pásara.

SUMARIO:

1. Introducción; **2.** Política pública de reforma del sistema de justicia; **2.1.** Concepto de política pública; **2.2.** Concepto de sistema de justicia; **2.3.** La reforma del sistema de justicia como política pública; **3.** El sistema de justicia en el Perú; **4.** La CERIAJUS y la CCRJ; **5.** Propuestas de reforma y acciones que deben darse para una verdadera reforma del sistema de justicia; **5.1.** Enseñanza y formación legal; **5.2.** Igualdad de género y violencia de género; **5.3.** Derechos de las personas con discapacidad; **5.4.** Derecho a expresarse en su lengua madre; **6.** Conclusiones; **7.** Referencias.



1. INTRODUCCIÓN

En el Perú se habla mucho de “reforma del sistema de justicia”. Es revelador de ello que, por ejemplo, en las dos últimas décadas, se hayan formado dos grandes comisiones con la específica misión de encontrar soluciones a los graves problemas que aquejan al sistema de justicia: la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS (2003-2004) y la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia - CCRJ (2018).

Estos dos intentos de reforma no han podido concretar sus nobles objetivos de la forma esperada. Dicha situación, que sin duda alguna es lamentable, se explica por el poco énfasis que la sociedad peruana le ha brindado a los “otros cambios” que se requieren para reformar el sistema de justicia: **(i)** cultura política, **(ii)** sistema de valores y **(iii)** expectativas de la sociedad y de su dirigencia política¹.

En el presente artículo, recorriendo algunas definiciones que consideramos clave y recordando el trabajo de la CERIAJUS y de la CCRJ, presentamos un diagnóstico actualizado sobre el estado de la reforma del sistema de justicia, sus expectativas y algunos nuevos problemas, sobre la base de su necesaria consideración como política pública estatal. Y, desde luego, algunas reformas concretas que se deberían considerar.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

2.1. CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas son definidas en Ciencia Política como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Estos últimos, a su vez, son situaciones ocasionadas por múltiples factores que afectan a grupos sociales específicos, donde intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder². Básicamente, entonces, la política pública está referida a procesos, decisiones y resultados³.

De esta forma, toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Así, el sistema estatal brinda una respuesta, materializada en una política pública, a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable⁴. Esta aproximación nos remite a la faceta

¹ PÁSARA, Luis. **Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. p. 132.

² CALDERA, Alex. **Los problemas públicos: naturaleza y estructuración**. [s.l.]. [s.n.] 2005.

³ LINDBLOM, Charles. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991. p. 7.

⁴ SUBIRATS, Joan y otros. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 33.



dinámica del Estado y nos sustrae de la visión estática de la estructura estatal como un la mera suma de instituciones públicas; bajo esta concepción es posible captar al “Estado en movimiento”⁵.

2.2. CONCEPTO DE SISTEMA DE JUSTICIA

Según H.L.A. Hart, la idea de justicia consiste en dos partes: **(i)** un concepto constante resumido en el precepto “tratar los casos semejantes de la misma manera” y **(ii)** un criterio variable usado para determinar cuándo, para un determinado propósito, los casos son semejantes o diferentes. Este último criterio no solo cambia con el tipo de objeto al que se aplica, sino que también puede estar abierto a impugnación aun respecto de un único tipo de objetos⁶.

En cuanto al sistema de justicia propiamente dicho, podemos definirlo como un subsistema político y una estructura compleja de procedimientos y roles a través de los cuales el propio sistema político es capaz de satisfacer una de las funciones esenciales para su propia sobrevivencia: la adjudicación de las controversias sobre la base de la aplicación de las normas reconocidas por la sociedad⁷. Ello, con la finalidad de tratar los casos semejantes de la misma manera, determinando cuándo los casos son semejantes o diferentes, en palabras de Hart.

En un Estado Constitucional de Derecho, el sistema de justicia se constituye por aquellas instituciones del Estado competentes para proteger los derechos de las personas, brindando una respuesta rápida y eficaz frente a su alegada vulneración. El operador del sistema de justicia, por otro lado, será aquel funcionario público que se vincula estrechamente con la persona, desempeñando funciones esenciales para el respeto y garantía de sus derechos. La clave del sistema de justicia está en el ejercicio de la jurisdicción, y aunque hay órganos que también pertenecen al sistema que no la ejercen – piénsese, por ejemplo, en el Ministerio Público o la Policía –, todos son actores del sistema y giran en torno a él, desempeñando diversas funciones con el mismo propósito: proteger los derechos de las personas.

Siguiendo a Eguiguren, podemos señalar que el sistema de administración de justicia es parte muy importante de la institucionalidad política y jurídica del Estado, siendo su nivel de autonomía, eficiencia y prestigio social un importante “termómetro” para medir el grado de desarrollo y solidez de las instituciones democráticas alcanzadas en una sociedad. Así, el descrédito de un sistema judicial puede ser el correlato histórico de procesos políticos caracterizados por el autoritarismo o la injerencia de los gobiernos

⁵ BULCOURF, Pablo y CARDOZO, Nelson. **¿Por qué comparar políticas públicas?** Documento de trabajo 3. Buenos Aires: Política comparada.com.ar, 2018. p. 21.

⁶ HART, H.L.A. **El concepto de Derecho**. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009. p. 199.

⁷ GONZALES, Gorki. **Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica**. Lima: Palestra Editores, 2009. p. 43.



de turno – como ha ocurrido en Perú –, así como por la incapacidad del órgano jurisdiccional para hacer prevalecer la supremacía constitucional, su autonomía funcional y la vigencia del Estado Constitucional de Derecho⁸.

Entonces, es claro que la vigencia de un auténtico Estado Constitucional de Derecho, de los derechos fundamentales de la persona y el funcionamiento de una economía social de mercado, requieren de un sistema de justicia independiente, confiable, accesible y eficiente⁹ que – a su vez – sea especializado, autónomo y creativo¹⁰.

2.3. LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

La necesidad de reformar el sistema de justicia pasa por identificar uno o varios problemas públicos vinculados con la deficiente administración de justicia. Utilizando la jurimetría, un instrumento de medición de diferentes aspectos del funcionamiento de los sistemas de administración de justicia, Buscaglia identificó como principales problemas de los sistemas de justicia a defectos del sistema político, defectos legales, falta de controles judiciales internos y externos al sistema, interrelaciones perniciosas entre los eslabones del sistema (policía, fiscalía y mecanismos penitenciarios), factores económicos latentes, entre otros¹¹.

Es claro que todos estos son problemas públicos que requieren de una respuesta del Estado; es decir, de una elaboración de una política pública. No son asuntos que puedan ser resueltos con un cambio en una norma tan específico que se pierda de vista toda la problemática involucrada, ni con una declaración de principios tan general que no pueda ser implementada ni cree conciencia en la ciudadanía. Se requiere de una política pública estatal; es decir, de un Estado en movimiento cuyas acciones no se limiten a aprobar normas, sino también a capacitar, concientizar y evaluar sus propias políticas.

3. EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ

En nuestro país, el acceso al sistema de justicia se ha equiparado con el acceso a los órganos jurisdiccionales¹². Ello es incorrecto. Acceder al sistema de justicia tiene un contenido más amplio, pues no se limita a los órganos jurisdiccionales, sino que incluye

⁸ EGUIGUREN, Francisco. **¿Qué hacer con el sistema judicial?** Lima: Agenda Perú, 1999. p. 21.

⁹ DE BELAUNDE, Javier. **La reforma del sistema justicia, ¿en el camino correcto?** Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006. p. 20.

¹⁰ ABAD, Samuel. El proceso de amparo en el Perú: antecedentes, desarrollo normativo y regulación vigente. **THÉMIS-Revista de Derecho**, Lima, n. 67. p. 293-307. 2015.

¹¹ BUSCAGLIA, **Edgardo. Deficiencias principales en los sistemas de justicia:** Propuestas de medidas correctoras. [s.l.]. [s.n.] [2006?]. p. 64-65.

¹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 000763-2005-PA/TC del 13 de abril de 2005.** Fundamento jurídico 8.



también a otras importantes instituciones (como la Policía, el Ministerio Público y el Instituto de Medicina Legal) y a las entidades que imparten justicia administrativa (como la SUNARP, los organismos reguladores y el RENIEC) en tanto todos tienen el deber de colaborar con el sistema de justicia, así como a los abogados¹³.

¿Existen condiciones para que todas las personas puedan acceder al sistema de justicia o todavía persisten en nuestra sociedad obstáculos que impiden el ejercicio de este derecho fundamental? En nuestro país, lamentablemente, podemos identificar que existen diversas barreras que impiden su ejercicio, entre las que podemos identificar, a modo meramente enunciativo, las siguientes:

- a. **Barreras espaciales o geográficas**, cuando resulta difícil acceder al sistema de justicia por la distancia que separa a sus instalaciones de los ciudadanos (incluyendo el tiempo que implica trasladarse) o incluso por la ausencia o poca presencia de los órganos competentes en la zona;
- b. **Barreras lingüísticas**, en aquellos lugares en los que el idioma es un obstáculo para la protección de los derechos, sea porque las normas no están traducidas al idioma predominante de la localidad o porque los operadores del sistema de justicia no conocen tal idioma (piénsese, por ejemplo, en una persona quechua hablante y un juez que únicamente conoce el idioma castellano) o porque no hay traductores que permitan la interlocución;
- c. **Barreras jurídicas**, pues muchas veces las normas que consagran derechos y regulan los procesos se presentan como algo incomprensible para las personas, fruto de un lenguaje excesivamente técnico de las normas, las cuales no están redactadas para la comprensión de personas ajenas al Derecho (que es a quienes deben servir), sino para operadores jurídicos como jueces o abogados litigantes; y,
- d. **Barreras económicas**, pues no todas las personas pueden sufragar los costos que significa iniciar (y terminar) un proceso, como la asesoría de un abogado o incluso el pago de los aranceles judiciales¹⁴.

Estas barreras vulneran el derecho fundamental de acceso a la justicia, el cual no solo tiene respaldo constitucional, sino también convencional. En efecto, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «[c]ualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades

¹³ PÁSARA, Luis. **Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. p. 15.

¹⁴ MONGE, Gonzalo. **La ausencia de recursos humanos, materiales y logísticos en nuestro sistema de justicia como obstáculo a los derechos fundamentales**. EnfoqueDerecho.com. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2014/05/12/la-ausencia-de-recursos-humanos-materiales-y-logisticos-en-nuestro-sistema-de-justicia-como-obstaculo-a-los-derechos-fundamentales/> 12 de mayo de 2014.



de la propia administración de justicia», debe entenderse contraria al artículo 8 de la Convención¹⁵.

4. LA CERIAJUS Y LA CCRJ

Desde su supuesta reforma en 1992, “todo el sistema judicial estaba plagado de «innovaciones» institucionales que servían como incentivo para los jueces mediocres y corruptos, y como castigo para los honrados”¹⁶. Es decir, se vivía ya desde fines del Siglo XX una situación “crítica” en el sistema de justicia.

Luego del retorno a la democracia, se han conformados dos comisiones específicas para atender la reforma del sistema de justicia. La primera, y que tuvo una larga duración (2003-2004), fue la CERIAJUS. Ésta emitió un “Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia”, un documento de 647 páginas que planteó numerosas reformas a la vez, algunas inmediatas y otras de largo aliento, muchas de las cuales, sin embargo, no se han podido concretar hasta la fecha. Ello sin perjuicio de reconocer que “se trató de un diagnóstico serio y profundo de la Administración de Justicia en nuestro país”¹⁷.

La segunda, y que es más reciente, tuvo una duración muy corta: 12 días. En ese lapso de tiempo, la CCRJ elaboró un Informe titulado “Hacia un Sistema de Justicia honesto y eficiente”, de 72 páginas, proponiendo diez (10) recomendaciones inmediatas. Quizá por tener mayor voluntad política para su impulso de la que tuvo CERIAJUS¹⁸, lo cierto es que, a un año de haberse publicado el informe, muchas de las reformas ya han sido implementadas total o parcialmente, o están en tránsito de serlo. Así, por mencionar algunas:

- a. **Recomendación 1:** Parcialmente acogida en la Ley 30943, que creó la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial. No se incluyó al Ministerio Público.
- b. **Recomendación 2:** Recogida en la Ley 30904, Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia. Se modificaron los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución Política.

¹⁵ IBÁÑEZ, Juana. En: STEINER, Christian y URIBE, Patricia (Eds.). **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Comentario. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014. p. 213.

¹⁶ QUIROZ, Alfonso. **Historia de la corrupción en el Perú**. 3. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2019. p. 329.

¹⁷ DE BELAUNDE, Javier; EGUIGUREN, Francisco; GARCÍA, Víctor y PÁSARA, Luis. El sistema de justicia hoy. **THÉMIS-Revista de Derecho**, Lima, n. 58. p. 213-226. 2010.

¹⁸ DE BELAUNDE, Javier; EGUIGUREN, Francisco; GARCÍA, Víctor y PÁSARA, Luis. El sistema de justicia hoy. **THÉMIS-Revista de Derecho**, Lima, n. 58. p. 213-226. 2010.



- c. Recomendación 3:** Recogida en el Decreto Legislativo 1368, que creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.
- d. Recomendación 5:** Recogida en la Ley 30914, Ley que modifica la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, respecto a la intervención del Ministerio Público y a la vía procedimental, se derogan y modifican algunos numerales y artículos de la Ley 27584.
- e. Recomendación 10:** Recogida en la Ley 30942, Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

Como se puede apreciar, al menos cinco de las diez recomendaciones de la CCRJ ya se han materializado total o parcialmente. Así, por ejemplo, dos de las reformas planteadas buscan dar soluciones muy concretas a problemas muy prácticos, con el propósito de reducir la carga procesal (Recomendación 4, pendiente) y agilizar los procesos (Recomendación 5, concretada).

Sobre la base de CERIAJUS y de la CCRJ, ¿podemos afirmar que encontramos el camino correcto? ¿Es importante primero dar soluciones rápidas y muy concretas (como planteó CCRJ) y en paralelo desarrollar reformas de más largo aliento y más ambiciosas (como CERIAJUS)? La diferencia más saltante entre ambos esfuerzos, ya destacada previamente, es que lo planteado por la CCRJ tuvo un decidido apoyo político y ciudadano, ante evidencias graves de corrupción en el sistema de justicia (Caso “Odebrecht”, Caso “Cuellos Blancos”, Caso “Hermanitos”, entre otros).

5. PROPUESTAS DE REFORMA Y ACCIONES QUE DEBEN DARSE PARA UNA VERDADERA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Hannah Arendt señalaba que la posibilidad de imaginar que las cosas pueden ser distintas es lo que nos permite cambiarlas¹⁹. A continuación, los autores planteamos algunos temas urgentes que deben acompañar la reforma del sistema de justicia, a fin de asegurar el derecho a la efectividad de la tutela que brinda el Estado. En palabras de Priori, “la efectividad se define fundamentalmente como la necesidad de que la tutela jurisdiccional de los derechos que se brinda a través del proceso sea adecuada (o idónea) y oportuna. De este modo, si la tutela jurisdiccional no es adecuada ni idónea no es efectiva, y si no es efectiva, simplemente «no es»”²⁰.

Previamente, debemos expresar que nos encontramos en un contexto en el que no contamos con un plan nacional de justicia integral que vaya más allá de un plan

¹⁹ ARENDT, Hannah. **Crisis de la República**. Buenos Aires: El cuenco de plata, 2015. p. 13.

²⁰ PRIORI, Giovanni. Lineamientos para la tutela del derecho a la efectividad de la tutela jurisdiccional. En: PRIORI, Giovanni (Coord.). **Proceso y Constitución. Efectividad y ejecución de las resoluciones judiciales**. Lima: Palestra Editores, 2014. p. 176.



nacional de reforma judicial. No obstante, han sido valiosos los esfuerzos del Poder Judicial en aprobar el “Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad-Poder Judicial del Perú 2016-2021”²¹ y el “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021”²². Sin embargo, urge la aprobación de un plan omnicomprensivo del sistema de administración de justicia que abarque la política pública de reforma y de acceso a la justicia.

Por otro lado, debemos recalcar que nuestras propuestas tienen una óptica de respeto y garantía de los derechos humanos, acorde a lo formulado en el “Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

5.1 ENSEÑANZA Y FORMACIÓN LEGAL

Al inicio del presente artículo se indicó que la reforma del sistema de justicia debe incluir también “otros cambios”. Dentro de ellos, los correspondientes al “sistema de valores” deben considerar a la enseñanza y formación legal. Ello, considerando que los abogados y demás operadores de justicia tienen un papel fundamental en el marco de un proceso judicial, pues con su actuación, desenvolvimiento y ética profesional, están obligados a colaborar para el logro de la justicia del caso y la paz en la sociedad²³.

Efectivamente, sin duda alguna existe responsabilidad en las Facultades de Derecho. Es de ellas de donde “egresan todos los operadores del sistema de justicia: magistrados, auxiliares judiciales, abogados, etc.; y por eso, los problemas de aquellas [las Facultades de Derecho] en su formación terminan arrastrándose, y de alguna u otra manera cobrándose o pagándose en el desempeño de la maquinaria judicial”²⁴.

Shoschana Zusman, narrando una experiencia que ella vivió en la High Court of Justice en Londres (Reino Unido), destacó la calidad profesional de abogados y jueces que intervinieron en su caso. Los primeros, además de manejar las “habilidades” propias de un abogado litigante, expusieron su caso “sin expresiones inútiles ni pérdida de tiempo”. Por otro lado, los segundos seguían “con atención el desarrollo del debate” y conocían “el expediente a la perfección”, por lo que se resolvió la controversia “de manera directa y precisa [...], imponiendo una solución justa y equitativa”²⁵. ¿Esta experiencia se podría replicar en el Perú? Con mucha pena, la gran mayoría de veces no ocurre nada cercano a esto.

²¹ Mediante Resolución Administrativa 090-2016-CE-PJ.

²² Mediante Resolución Administrativa 335-2018-CE-PJ.

²³ VARGAS, Erick. El mejor remedio para un mal abogado podría ser... ¿otro abogado? Revista **IUS ET VERITAS**, Lima, n. 58. p. 202-224. 2019.

²⁴ DE BELAUNDE, Javier. **La reforma del sistema justicia, ¿en el camino correcto?** Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006. p. 91.

²⁵ ZUSMAN, Shoschana. **Nuevas tendencias en la enseñanza del Derecho: la destreza legal**. Derecho PUCP, Lima, n. 52. p. 929-935. 1999.



En efecto, existen abogados litigantes que pueden ser poco claros en su exposición y presentan recursos o escritos totalmente inconducentes, todo en el ánimo de alargar el proceso en beneficio propio²⁶. Respecto de los jueces, a veces ni ellos mismos creen que su trabajo es impartir justicia²⁷. Son muy comunes las experiencias de magistrados que se quedan dormidos mientras los abogados informan oralmente o que no reciben a las partes (o si lo hacen, no prestan atención). Un ejemplo de ello fue la Jueza que, en plena audiencia, fue captada jugando “Sudoku” mientras un abogado informaba oralmente²⁸.

Si a ello se le añade la podredumbre moral, ética y de responsabilidad profesional de muchos de los actores del sistema justicia, queda claro que es imprescindible incorporar “cursos de ética en la currícula de las facultades de Derecho”²⁹. Además, incluyendo de forma específica “contenidos referidos a la ética y responsabilidad profesional del abogado”, es necesario “implementar medidas que garanticen la transversalidad de los contenidos éticos en la formación universitaria”³⁰. Sin una adecuada formación y enseñanza del Derecho en el Perú —iniciativa que puede y debe partir de cada uno de los involucrados³¹—, ninguna reforma del sistema de justicia podrá funcionar verdaderamente.

5.2 IGUALDAD DE GÉNERO Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Como señala Pásara, el aparato de justicia “refleja y multiplica las desigualdades correspondientes a fracturas étnicas, de género y de clase que al subsistir cuestionan la pretendida modernidad de estas sociedades”³².

En el caso de la igualdad de género y la violencia de género, este no fue un tema abordado por la CERIAJUS de forma expresa. Se hizo mucho hincapié en la violencia familiar³³, mas no expresamente en los graves problemas de machismo y violencia de

²⁶ PÁSARA, Luis. Una reforma imposible. **La justicia latinoamericana en el banquillo**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. p. 90-91.

²⁷ DWORKIN, Ronald. **Justice in robes**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006. p. 1.

²⁸ REDACCIÓN PERÚ21. **Jueza juega Sudoku en plena audiencia**. Perú21.pe. Recuperado de <https://peru21.pe/lima/jueza-juega-sudoku-plena-audiencia-7438-noticia/> 13 de diciembre de 2011.

²⁹ COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. **Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia**. 23 de abril de 2004. p. 245.

³⁰ COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA. **Hacia un Sistema de Justicia honesto y eficiente**. 25 de julio de 2018. p. 63.

³¹ MONGE, Gonzalo. **La reforma del sistema de justicia: ¿Qué hacemos los abogados al respecto?** Agnitio.pe. Recuperado de <http://agnitio.pe/articulo/la-reforma-del-sistema-de-justicia-que-hacemos-los-abogados-al-respecto/> 5 de agosto de 2018.

³² PÁSARA, Luis. **Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. p. 19.

³³ COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. **Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia**. 23 de abril de 2004. p. 36.



género que viven diariamente las mujeres en el Perú. Es más, salvo una mención solitaria, en ningún momento se utilizó el término “género”.

Ha sido recientemente, con la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 05121-2015-PA/TC del 24 de enero de 2018, que se ha señalado con toda claridad que “el Estado peruano debe aún afinar las acciones que ha emprendido para reducir la violencia contra la mujer [...], particularmente en torno al acceso a la justicia”³⁴. Asimismo, resolvió que “constituye una obligación constitucional para el Estado peruano de tomar acciones idóneas orientadas a lograr la eficiencia en la impartición de justicia en casos de violencia contra la mujer y, en específico, los de agresión sexual”³⁵. Casi quince años después de CERIAJUS, recién se discutió seriamente sobre la violencia de género (sin duda influenciada por las luchas de feministas y sus aliadas y aliados a nivel nacional y a nivel mundial).

Remediar esta situación era —y sigue siendo— urgente. Particularmente ilustrativo es el testimonio de la periodista Lorena Álvarez, quien luego de ser víctima de violencia familiar, describió los pesares por los que transitan las mujeres que buscan justicia en el Perú:

Ahora uno presenta una denuncia por violencia familiar y automáticamente se va al Juzgado de Familia para una solicitud de garantías. Según dice la Ley, en setenta y dos horas debe producirse un fallo ante el riesgo inminente en el que se encuentra la víctima. Lo cierto es que, así seas el Papa, en setenta y dos horas no te van a llamar a ninguna audiencia porque el Poder Judicial está saturado, está colapsado. No hay turno. [...]

Mi caso fue al 20° Juzgado de Familia de Lima, el juez Gastón Alejandro Adrianzen García me dio audiencia casi al mes de denunciados los hechos, el 24 de octubre de 2017³⁶.

Nuevamente en palabras de la periodista Lorena Álvarez:

No existen salas que ven exclusivamente casos de violencia familiar. No le dan más presupuesto al Ministerio Público para que Medicina Legal contrate más peritos. No existen peritos asignados a las comisarías para que el mismo día, en el mismo lugar, la persona que denuncie pasa por los exámenes que la ley exige. En pleno siglo XXI la digitalización de los registros parece un asunto de ciencia ficción; todo debe llegar en papel con cuatro o cinco sellos y firmas. El Estado no trabaja fines de semana, hacen más puentes que el sector privado, los policías trabajan un día sí otro no. Y si, a pesar de tener todo en contra,

³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 05121-2015-PA/TC del 24 de enero de 2018. Fundamento jurídico 11.**

³⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 05121-2015-PA/TC del 24 de enero de 2018. Fundamento jurídico 13.**

³⁶ ÁLVAREZ, Lorena. **No te mato porque te quiero.** Lima: Editorial Planeta Perú, 2018. p. 71.



*se logra una sentencia, insistimos, perversamente, en dar beneficios penitenciarios a los agresores. Incluso penas suspendidas. En muchos casos los juicios parecieran durar más que el tiempo que el sentenciado cumplió o purgó condena. La percepción pública es que hubo impunidad. De allí que se entiende la reacción ciudadana: mejor cadena perpetua. Pero hacer penas sin fin no soluciona el problema. La venganza no es justicia. No se puede perder la proporcionalidad entre el delito y la sanción; [...]*³⁷.

Este testimonio, que se cita literalmente, es revelador de una injusta situación que viven día a día las mujeres víctimas de violencia de género en el Perú. Debe remediarse de inmediato, lo cual pasa por capacitar a los operadores de justicia en asuntos de género y en dar la prioridad adecuada a los casos como los vividos por Álvarez. Ahora bien, la CCRJ tampoco mencionó expresamente la palabra “género”. No obstante, sí contempló, como parte de sus recomendaciones, que se cree un “Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”, a fin de ratificar el compromiso político del Gobierno, lo cual es un elemento clave de la reforma de justicia, según Pásara, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias³⁸. Esta recomendación de la CCRJ fue inmediatamente recogida en el Decreto Legislativo 1368, publicado el 29 de julio de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano”. Una propuesta concreta a la que la ciudadanía debe haber seguimiento a fin de asegurar de que funcione.

Finalmente, se debe destacar que el Tribunal Constitucional emitió recientemente la Sentencia recaída en el Expediente 01479-2018-PA/TC del 5 de marzo de 2019, disponiendo que “el enfoque o perspectiva de género debe ser incorporado y practicado en el ejercicio de la función judicial y fiscal”³⁹. Es decir, las nuevas reformas que seguramente vendrán, deberán contemplar más medidas específicas para lograr que la impartición de justicia en el Perú aplique correctamente el enfoque de género. Es una obligación constitucionalmente exigible.

5.3 DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las barreras de acceso a la justicia son particularmente graves en el caso de las personas con discapacidad. Sorprende, por ello, que no haya merecido ninguna mención por parte de la CERIAJUS, que fue tan omnicompreensiva. La CCRJ, por su corta duración, tampoco la planteó.

³⁷ ÁLVAREZ, Lorena. **No te mato porque te quiero**. Lima: Editorial Planeta Perú, 2018. p. 20.

³⁸ COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA. **Hacia un Sistema de Justicia honesto y eficiente**. 25 de julio de 2018. p. 12.

³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 01479-2018-PA/TC del 5 de marzo de 2019. Fundamento jurídico 16**.



No obstante, existe un caso importantísimo en esta materia, “Segovia Soto”, referido a un proceso de amparo contra resoluciones judiciales, anulando una orden de interdicción en virtud a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En dicho proceso se exhortó al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y al Ministerio Público para que dispongan “un Programa de sensibilización y aplicación de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los procesos relacionados con la Interdicción y Curatela”, en los órganos jurisdiccionales y de apoyo, así como en las Fiscalías de Familia y órganos de apoyo⁴⁰. Consideramos que este plan debe ser implementado inmediatamente, lo cual pasa, nuevamente, por capacitar a los operadores de justicia.

En palabras de Abad:

La sentencia de la Tercera Sala Civil que confirma la de primera instancia nos deja valiosas lecciones. Toda resolución judicial que pretende disponer la interdicción debe aplicar la Convención. De lo contrario es nula. Además, es urgente que el Poder Judicial y el Ministerio Público implementen programas de sensibilización y aplicación de la Convención en todos los procesos de interdicción y curatela con resultados concretos. Una sentencia ejemplar que es preciso difundir y que evidencia que un Poder Judicial comprometido con la inclusión y la igualdad puede ser un potente agente de cambio⁴¹.

Posteriormente vendría la modificación al Código Civil —entre otras normas—, haciendo efectiva la Convención sobre los Derechos de la Persona con Discapacidad⁴².

5.4 DERECHO A EXPRESARSE EN SU LENGUA MADRE

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política, son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también el quechua, aimara y demás lenguas aborígenes. No obstante, surge un problema muy grave cuando una persona que solo habla quechua u otra lengua aborigen se enfrenta al sistema de justicia en zonas donde predomina el uso del castellano. Incluso, el caso más extremo se da cuando a pesar de que en una zona el idioma de uso preponderante no es el castellano, todos los textos oficiales están en castellano y/o no existe un intérprete o traductor.

Es de importancia en este punto la sentencia del Tribunal Constitucional en la que dispuso —ante una demanda de amparo en la que una ciudadana quechua hablante y analfabeta en castellano alegaba desconocer una carta redactada en castellano por la

⁴⁰ TERCERA SALA CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA. Resolución 4 del 25 de abril de 2018 recaída en el Expediente 25158-2013-0-1801-JR-CI-02. p. 12.

⁴¹ ABAD, Samuel. Discapacidad e interdicción: una sentencia ejemplar. Laley.pe. Recuperado de <https://laley.pe/art/5378/discapacidad-e-interdicion-una-sentencia-ejemplar>. 22 de mayo de 2018.

⁴² Decreto Legislativo 1384.



Municipalidad Provincial de Carhuaz, y que esta última usó como base para vulnerar los derechos de la ciudadana— que el Ministerio de Educación elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, a efectos de que se determine qué lenguas originarias y en qué zonas del país resultan predominantes y, por ende, también oficiales. De la misma forma, el Tribunal Constitucional dispuso que todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos en la provincia de Carhuaz oficialicen el uso del quechua⁴³.

En ese sentido, corresponde que el Estado haga efectivas las propuestas de CERIA-JUS vinculadas al levantamiento de barreras lingüísticas; en particular, el uso de intérpretes y la designación de magistrados bilingües⁴⁴.

6. CONCLUSIONES

Somos de la idea que para lograr esos “otros cambios” que hagan viable la reforma del sistema de justicia, mencionados por Pásara, 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. Y hasta que ello no suceda, no habremos encontrado el camino correcto.

Como afirma Dworkin, no podemos dejar la justicia a las anécdotas⁴⁵, que es lo que ha ocurrido con los últimos intentos de reforma del sistema de justicia en el Perú. Cambios muy puntuales (algunos muy valiosos), pero que no brindan una solución integral a los problemas del sistema de justicia, al menos no si no se le da importancia a la voluntad política y al cambio de los valores en la sociedad, entre otros. Por lo menos, lo importante es saber que tenemos un problema y que debemos pasar a la acción de inmediato. Si existe voluntad política y personal de todos los involucrados, el tiempo lo dirá. O la Nación lo demandará.

7. REFERENCIAS

ABAD, Samuel. El proceso de amparo en el Perú: antecedentes, desarrollo normativo y regulación vigente. **THÉMIS-Revista de Derecho**, Lima, n. 67. p. 293-307. 2015.

ABAD, Samuel. Discapacidad e interdicción: una sentencia ejemplar. **Laley.pe**. Recuperado de <https://laley.pe/art/5378/discapacidad-e-interdicion-una-sentencia-ejemplar>. 22 de mayo de 2018.

ÁLVAREZ, Lorena. **No te mato porque te quiero**. Lima: Editorial Planeta Perú, 2018.

⁴³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 00889-2017-PA/TC del 17 de abril de 2018.

⁴⁴ COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. 23 de abril de 2004. p. 122-131.

⁴⁵ DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000. p. 220.



- ARENDR, Hannah. **Crisis de la República**. Buenos Aires: El cuenco de plata, 2015.
- BULCOURF, Pablo y CARDOZO, Nelson. **¿Por qué comparar políticas públicas? Documento de trabajo 3**. Buenos Aires: Política comparada.com.ar, 2018.
- BUSCAGLIA, Edgardo. **Deficiencias principales en los sistemas de justicia: Propuestas de medidas correctoras**. [s.l.]. [s.n.] [2006?].
- CALDERA, Alex. **Los problemas públicos: naturaleza y estructuración**. [s.l.]. [s.n.] 2005.
- COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA. **Hacia un Sistema de Justicia honesto y eficiente**. 25 de julio de 2018.
- COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. **Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia**. 23 de abril de 2004.
- DE BELAUNDE, Javier. **La reforma del sistema justicia, ¿en el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes**. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006.
- DE BELAUNDE, Javier; EGUIGUREN, Francisco; GARCÍA, Víctor y PÁSARA, Luis. El sistema de justicia hoy. **THÉMIS-Revista de Derecho**, Lima, n. 58. p. 213-226. 2010.
- DWORKIN, Ronald. **A Matter of Principle**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000.
- DWORKIN, Ronald. **Justice in robes**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- EGUIGUREN, Francisco. **¿Qué hacer con el sistema judicial?** Lima: Agenda Perú, 1999.
- GONZALES, Gorki. **Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica**. Lima: Palestra Editores, 2009.
- HART, H.L.A. **El concepto de Derecho**. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.
- IBÁÑEZ, Juana. En: STEINER, Christian y URIBE, Patricia (Eds.). **Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014.
- LINDBLOM, Charles. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- MONGE, Gonzalo. La ausencia de recursos humanos, materiales y logísticos en nuestro sistema de justicia como obstáculo a los derechos fundamentales. **EnfoqueDerecho.com**. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2014/05/12/la-ausencia-de-recursos-humanos-materiales-y-logisticos-en-nuestro-sistema-de-justicia-como-obstaculo-a-los-derechos-fundamentales/> 12 de mayo de 2014.



MONGE, Gonzalo. La reforma del sistema de justicia: ¿Qué hacemos los abogados al respecto? **Agnitio.pe**. Recuperado de <http://agnitio.pe/articulo/la-reforma-del-sistema-de-justicia-que-hacemos-los-abogados-al-respecto/> 5 de agosto de 2018.

PÁSARA, Luis. **Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

PRIORI, Giovanni. Lineamientos para la tutela del derecho a la efectividad de la tutela jurisdiccional. En: PRIORI, Giovanni (Coord.). **Proceso y Constitución. Efectividad y ejecución de las resoluciones judiciales**. Lima: Palestra Editores, 2014. p. 173-182.

QUIROZ, Alfonso. **Historia de la corrupción en el Perú**. 3. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2019.

REDACCIÓN PERÚ21. Jueza juega Sudoku en plena audiencia. **Perú21.pe**. Recuperado de <https://peru21.pe/lima/jueza-juega-sudoku-plena-audiencia-7438-noticia/> 13 de diciembre de 2011.

SUBIRATS, Joan y otros. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TERCERA SALA CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA. **Resolución 4 del 25 de abril de 2018 recaída en el Expediente 25158-2013-0-1801-JR-CI-02**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 000763-2005-PA/TC del 13 de abril de 2005**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 05121-2015-PA/TC del 24 de enero de 2018**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 00889-2017-PA/TC del 17 de abril de 2018**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Sentencia recaída en el Expediente 01479-2018-PA/TC del 5 de marzo de 2019**.

VARGAS, Erick. El mejor remedio para un mal abogado podría ser... ¿otro abogado? **Revista IUS ET VERITAS**, Lima, n. 58. p. 202-224. 2019.

ZUSMAN, Shoschana. Nuevas tendencias en la enseñanza del Derecho: la destreza legal. **Derecho PUCP**, Lima, n. 52. p. 929-935. 1999.