

ISSN 1992-1896



Contabilidad y Negocios

Revista del Departamento Académico
de Ciencias Administrativas
volumen 4, número 7
julio 2009

- Tributación
- Banca y Finanzas
- Auditoría
- Administración



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Eduardo Hernando Nieto

Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Derecho

Resumen

¿Hasta qué punto estudiar política jurisdiccional requiere del concurso de distintas teorías administrativas en general y de la ciencia de la administración pública en particular? Este pequeño texto se plantea tal reflexión y llega a la conclusión de que es imposible proponer una aproximación novedosa a esta temática sin contar con la teoría administrativa, por lo que los especialistas y reformadores ganarían mucho con el contacto de esta disciplina dentro de lo que ya resulta, claramente, un enfoque multidisciplinario.

Palabras clave: reforma de justicia, CERIAJUS, desjudicialización, teorías administrativas, sistema de justicia, procesos, credibilidad, eficiencia, tecnócratas.

Abstract

To what extent does studying jurisdictional politics need the knowledge of different administrative theories in general and the science of public administration in particular? This small text proposes such reflection and comes to the conclusion that it is impossible to propose a new approximation to this topic without considering the administrative theory, for that the specialists and thinkers will get more with the contact of this discipline from what it is called a multidisciplinary approach.

Key words: Justice reform, CERIAJUS, 'desjudicialización', administrative theories, justice system, processes, credibility, efficiency, technocrats.

Marco de referencia

Nuevos enfoques de las políticas públicas (donde se enmarca la reforma de la administración de justicia) como el redescubrimiento de la eficiencia como el objetivo primario para una política, la importancia estratégica de la credibilidad de las políticas y, por último, una tendencia a delegar importantes facultades para las reformas a cuerpos tecnocráticos que podrían exhibir una mayor independencia.¹

Desde hace algunos años, dicto el curso de seminario de investigación en la maestría de Política Jurisdiccional de la PUCP, la misma que se orienta a formar profesionales especializados, básicamente, en el tema de la reforma de la administración de justicia y del manejo eficiente de los recursos orientados a la administración y gobierno de los órganos jurisdiccionales.

¹ Enfoque teórico expuesto por el especialista Giandomenico Majone (2001: 889).

El campo de la política jurisdiccional, como su nombre lo dice, implica pensar en un enfoque que va más allá de lo jurídico, a pesar de que sean mayoritariamente abogados quienes lo conforman. Dicho enfoque se presenta como una propuesta multidisciplinaria que, en el fondo, podría ser más cercana al terreno de las políticas públicas, por lo tanto, de la ciencia política, entre cuyas ramas, precisamente, se encuentra la administración pública.² Evidentemente, uno de los principales intereses considerados al momento de su implementación, fue el hecho de poder contar con personas que, al interior de sus órganos de gobierno, tuvieran también una capacidad administrativa real e hicieran de estas estructuras eficientes al servicio de la justicia.

Justamente, al haber tenido la oportunidad de supervisar el desarrollo de distintas investigaciones, he percibido más claramente la necesidad de contar con los conocimientos de la ciencia de la administración para poder plantear soluciones reales a los múltiples problemas que afectan la marcha de esta actividad. Como señala un destacado integrante del Poder Judicial, si la administración de justicia es, en realidad, un servicio que brinda el Estado con el propósito de tutelar y garantizar los derechos de los ciudadanos (Salas 2007: 98), entonces de lo que se trata es de estudiar la manera como puede brindarse este servicio de forma más eficaz y eficiente, teniendo, sin embargo, presente que se trata en realidad de un servicio muy particular, pues administrar justicia no es igual a proveer de hamburguesas a un supermercado o cubrir, aceleradamente, la demanda del mercado laboral.

De hecho, uno de los aspectos que más ha preocupado a la administración de justicia ha sido el tema del incremento continuo de la carga procesal como

lo atestigua el trabajo de diagnóstico sobre la administración de justicia elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que lo concluyó en el año 2004. Entre otros puntos, este documento incluyó los siguientes temas de trabajo (CERIAJUS 2004b):

- 1) Medidas urgentes en el sistema de administración de justicia
- 2) Reforma parcial de la Constitución de 1993, Leyes Orgánicas y niveles de coordinación
- 3) Modernización y gestión del despacho judicial y fiscal
- 4) Recursos humanos: jueces, fiscales y demás operadores del sistema de justicia
- 5) Gobierno y gestión administrativa del sistema de justicia, presupuesto y cooperación técnica internacional
- 6) Políticas anticorrupción, eticidad y transparencia en materia de administración de justicia
- 7) Reforma del sistema penal
- 8) Modificaciones específicas de códigos y normas conexas
- 9) Acceso a la justicia y mecanismos alternativos de solución de conflictos
- 10) Predictibilidad y jurisprudencia

En función del tema de la carga, precisamente el servicio de la administración de justicia tendría que ser bastante especial, puesto que, normalmente, una empresa que brinda servicios busca contar siempre con más clientes, ganar mercados y aprovechar oportunidades; sin embargo, si pensamos en la administración

² Cfr. Nelson (2001).

de justicia, se trataría más bien de todo lo contrario, es decir, esta sería una empresa que estaría trabajando para contar con menos clientes. Un incremento de clientes aumentaría la carga de trabajo, lo cual haría mucho más difícil y lento el servicio de justicia. Como se suele indicar en la jerga de derecho, la administración de justicia debería concebirse como la *última ratio*, es decir, como la última opción. Los conflictos, entonces, deberían ser resueltos sin tener que recalar necesariamente en la administración de justicia (Salas 2007); prueba de ello, la encontramos justamente en el citado documento de CERIAJUS en el que encontramos la posibilidad de contar con los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como por ejemplo, la conciliación o el arbitraje, los cuales buscan precisamente desjudicializar los conflictos o, en el terreno penal, la posibilidad de la aplicación del llamado *principio de oportunidad* en los delitos de bagatelas.³

Así, por medio de este documento, se pueden apreciar, claramente, los puntos de intersección entre el saber del profesional y operador del derecho con el conocimiento del especialista en administración o economía, por ejemplo, cuando se alude a una «empresa que se orienta a disminuir la demanda» y en aquello que tiene que ser abordado, pues resulta fundamental tratar de brindar un servicio que debería inspirarse y abocarse a la realización de los cuatro fines establecidos por CERIAJUS.

UN SISTEMA DE JUSTICIA:

- INDEPENDIENTE
 - CONFIABLE
 - ACCESIBLE
 - EFICIENTE
-

Para lograr ese objetivo, es necesario que se puedan dar directrices en las áreas antes descritas, pero, sin duda, hay algunas áreas que serían especialmente sensibles para el campo administrativo, pues se trata, finalmente, del empleo de recursos tanto materiales como humanos, así como el hecho de poder perfilar adecuadamente las estrategias para «disminuir» la demanda de «clientes». Así por ejemplo, en el caso de la sub-área de modernización del despacho judicial, se plantearon algunos de los siguientes objetivos:

- Plan de implantación progresiva de más juzgados, salas y fiscalías
- Plan de descarga procesal en el Poder Judicial
- Programa nacional de desarrollo de los despachos judiciales
- Solución de problemas específicos de la Corte Suprema de Justicia
- Plan de mejora de servicios judiciales
- Creación de la Defensoría del usuario del servicio judicial
- Mejoramiento de la organización y funcionamiento del despacho jurisdiccional
- Registro único de requisitoriados, procesados y sentenciados
- Programa de desarrollo de sistemas y soporte informático para los despachos judiciales
- Programa de medidas contra el hacinamiento de los archivos de juzgados
- Cumplimiento de la ley 27939 para la presencia de jueces de paz en delegaciones policiales
- Delimitación de especialidades en los juzgados de paz y creación de nuevas especialidades
- Reorganización del sistema de notificaciones

³ Se entiende por el principio de oportunidad la opción que tiene el Ministerio Público de abstenerse en el ejercicio de la acción pública o del sobreseimiento de una causa si es que se dan determinadas circunstancias. Esto ocurre por ejemplo en casos de lesiones leves entre otros. Cfr. Angulo (2004).

Por otro lado, en el tema del acceso a la justicia, se plantearon también otros objetivos (CERIAJUS 2004a: 16-17):

Objetivo estratégico

Crear condiciones que permitan un adecuado y universal acceso a los servicios de justicia para todas las personas, por medio del fortalecimiento de los servicios de defensa pública, los medios alternativos de resolución de conflictos, la superación de las diversas barreras geográficas, culturales y económicas y la potenciación de la justicia de paz como justicia básica.

Sub-área 1. Establecimiento de una política de acceso a la justicia y ampliación de la cobertura de servicios en el Poder Judicial, Ministerio Público e INPE

- Contenido técnico de la 28ª Política de Estado del Acuerdo Nacional para incorporar el acceso a la justicia
- Fortalecimiento de los módulos básicos de justicia
- Construcción y funcionamiento de módulos básicos de justicia

Sub-área 2. Consultorios jurídicos populares y defensa de oficio

- Reestructuración del servicio de defensa de oficio
- Uso de demandas-formato
- Ampliación de los servicios de defensa de oficio
- Ampliación de los servicios de defensa de los consultorios jurídicos populares

Sub-área 3. Conciliación y arbitraje

- Fomentar el uso voluntario de la conciliación extrajudicial
- Desconcentración de los centros de conciliación
- Difusión del arbitraje

Sub-área 4. Defensa de los intereses judiciales del Estado

- Adecuación del marco normativo en materia de la defensa judicial del Estado
- Capacitación y especialización de procuradores públicos
- Implementación de un sistema de control y supervisión

Sub-área 5. Barreras económicas y culturales

- Sinceramiento de costos de las tasas judiciales y aplicación para los servicios
- Exoneración del pago de tasas judiciales a personas de escasos recursos
- Uso de intérpretes
- Empleo del peritaje cultural
- Designación de magistrados bilingües

Sub-área 6. Justicia de paz y justicia comunal

- Elección directa de jueces de paz
- Fortalecimiento de la justicia de paz
- Creación de juzgados de paz
- Aspectos procesales de los juzgados de paz
- Mejor redacción a nivel constitucional de la justicia comunal
- Ley de desarrollo constitucional
- Programas de sensibilización y capacitación sobre el Estado pluricultural de derecho

Ciertamente, solo en estas dos áreas de trabajo mencionadas habría la necesidad de contar con los aportes de la teoría administrativa. Por ejemplo, si hablamos de acceso a la justicia, estamos considerando aspectos de orden cuantitativo y de desempeño de funciones. Es cierto que nuestro interés inicial estaría en disminuir la demanda, pero, igualmente, se debe pensar que siempre existirá demanda, por lo que es necesario tratar de atenderla en la mejor forma posible. En este

sentido, se requiere procurar una justicia rápida; por lo tanto, es indispensable contar con flujogramas que nos indiquen cuántos son los pasos y cuánto tarda cada uno en alcanzar su resultado, si la distribución del trabajo es equilibrada entre las personas o hay quienes tienen sobrecarga o dónde se encuentran los nudos que retardan los procesos, etcétera. Esto, obviamente, es un aspecto que un abogado o un magistrado puede no conocer, pero que es necesario manejar para poder plantear un cambio serio.

Igualmente, si se trata de la modificación del despacho judicial, estamos refiriéndonos a un problema que se vincula, expresamente, con la organización de un área de trabajo, lo que significa manejar también el tema de perfiles (recursos humanos), infraestructura, capacitación, entre muchos otros aspectos.

La lectura de la administración de la justicia en términos de procesos sería entonces de gran utilidad, así como también permitiría percibir algunos otros problemas que no serían usualmente vistos por el especialista en derecho.

Como se indica al inicio de este texto, al menos uno de los nuevos aspectos tomados en cuenta por la teoría contemporánea de la administración pública, el de la eficiencia, sí parece haber calado hondo en los especialistas que trabajan el tema de la reforma; sin embargo, no estoy seguro de que esto sea igual respecto a las dos otras características mencionadas, es decir, la importancia estratégica de la credibilidad de las políticas y la participación de técnicos independientes.

El primer punto, la credibilidad, precisamente fue un tema que se introdujo respecto a la necesidad —en el terreno económico inicialmente— de limitar al máximo la discrecionalidad y mantener, entonces, la vigencia de las reglas el mayor tiempo posible. En este

sentido, por ejemplo, parece claro que muchos ya estamos bastante cansados respecto al tema de la «reforma de la administración de justicia», lo cual es síntoma también de una variación constante en los planes o también del hecho de que se proyecten reformas que no se implementan nunca y las nuevas autoridades políticas, lejos de buscar su aplicación, se empecinan en proyectar una nueva reforma. Es cierto, sin embargo, que la eficiencia se relaciona directamente con la credibilidad; por lo tanto, a más eficiencia en la política debería de haber una mayor credibilidad. Este hecho obligaría, entonces, a aplicar completamente el proyecto de CERIAJUS y afinar su eficiencia a fin de lograr la deseada credibilidad.

Finalmente, la delegación de tareas en cuerpos especializados independientes es otra de las características de la nueva administración pública. No obstante, esto sí parece resultar un problema central en nuestro medio, ya que es bastante común encontrar recelo, por parte de las autoridades del sector justicia, respecto de quienes no son abogados o magistrados. De hecho, por propia experiencia, al trabajar en el Ministerio Público, fui testigo de los desencuentros entre los mismos fiscales y el personal administrativo, quien es visto simplemente como un mero apoyo en la labor jurisdiccional y, por ende, completamente subordinado a estos. Así, lejos de una relación más horizontal, se maneja aún un esquema altamente jerarquizado y poco dúctil. Por lo expuesto, es sumamente complicado, por ejemplo, que diversos aspectos medulares de la reforma del sistema de justicia puedan estar en manos de especialistas o tecnócratas no vinculados directamente al aparato de justicia, lo cual afectaría la buena marcha de cualquier plan de reforma.

Con todos estos breves comentarios, sin duda, queda claro que la política jurisdiccional requiere contar con una serie de conocimientos que emanan de la ciencia

de la administración como lo atestigua la propuesta de CERIAJUS en sus diversos objetivos. En este sentido, sería interesante que puedan establecerse vínculos entre estas disciplinas a fin de compartir experiencias y conocimientos, pues, así como es evidente la necesidad que tiene el Derecho de la Administración, igualmente, sería interesante que diversos profesionales formados en las ciencias administrativas y contables puedan conocer la temática de la administración de justicia y colaborar en su reforma.

Referencias bibliográficas

ANGULO, Pedro

2004 *El principio de oportunidad en el Perú*. Lima: Palestra.

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (CERIAJUS)

2004a «La CERIAJUS. Preguntas y respuestas». Fecha de consulta: 05/05/2009. <<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/Ceriajus/ceriajus.pdf>>.

2004b *Los problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

MAJONE, Giandomenico

2001 «Políticas públicas y administración: ideas, intereses, instituciones». En Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (editores). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo II. Madrid: Ediciones Istmo, pp. 887-913.

NELSON, Barbara

2001 «Políticas públicas y administración: una visión general». En Goodin y Klingemann 2001, pp. 795-860.

SALAS VILLALOBOS, Sergio

2007 «El acceso a la justicia y la reforma judicial». En Roxana Jiménez Vargas Machuca (coordinadora). *Independencia judicial, visión y perspectivas*. Lima: Asociación de Jueces para la Justicia y la Democracia.

Fecha de recepción: 16 de diciembre de 2008

Fecha de aceptación: 7 de marzo de 2009

Correspondencia: kalki@speedy.com.pe