

**LUIS ENRIQUE HERRERA ROMERO**  
UNIVERSIDAD ESAN

# La calidad en el sistema de administración de justicia

El sistema de administración de justicia pasa por un momento crítico: la negativa percepción ciudadana sobre la transparencia de las principales entidades que lo conforman pone en entredicho la consecución de la seguridad jurídica y la justicia pronta que defiende. Este artículo aborda la propuesta de construcción de una estrategia de calidad para el sistema, sobre la base de los aspectos críticos identificados y aplicando el modelo Canvas, como una forma de recobrar la confianza en dicho sistema.



**E**n este año se presentó en Madrid el libro *Perú & Lex: inversiones y justicia* (Poder Judicial del Perú, 2014), esfuerzo editorial del Poder Judicial peruano para ofrecer un detalle de las normas legales más relevantes en los siguientes campos: industrias extractivas y sector energético; industrias productivas; mercado interno; medio ambiente; microempresas, pequeñas y medianas empresas e inclusión social y acceso a la justicia. Se trata de normas que se encuentran relacionadas con la captación de inversiones en el Perú.

Enrique Mendoza Ramírez, presidente del Poder Judicial, manifiesta en la citada obra que no es posible medir el nivel de desarrollo del país si no se toma en consideración la calidad del servicio de justicia. Este planteamiento tiene una relación directa con lo que denominamos la competitividad, la cual es materia de análisis por diferentes indicadores internacionales<sup>1</sup>, que incluyen evaluaciones del servicio de justicia, cuyos resultados ayudan a formar la percepción de los inversionistas nacionales y extranjeros acerca de la seguridad existente en cada país para proteger sus inversiones. Por ejemplo, en el caso peruano, los resultados del estudio de Libertad Económica 2014 ubican al Perú en el puesto 47 e identifican, como los principales problemas que afectan las libertades analizadas<sup>2</sup>, la corrupción gubernamental y la debilidad para defender los derechos de propiedad. De igual forma, la Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción en el Perú 2013 señala que nuestros principales problemas son la delincuencia y la corrupción, y que las instituciones más corruptas son el Congreso de la República, la Policía Nacional y el Poder Judicial, entidades, estas últimas, de la administración pública, las cuales, junto con el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario, la Academia de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura, integran el sistema de administración de justicia.

Queda claro, entonces, que al referirnos a calidad en el servicio de justicia nos remitimos también a conceptos como administración pública, gestión pública y modernización del Estado, cuyo análisis es

necesario para entender la dimensión de calidad que planteamos en el presente artículo.

## Calidad y nueva gestión pública

La relación entre los conceptos de administración pública, gestión pública y calidad la encontramos en el proceso de formación de los conceptos de la denominada nueva gestión pública —NPM: *new public management*, por sus siglas en inglés—. Al respecto, es interesante repasar el diagnóstico que presentó en 1975 el libro *The crisis of democracy* (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975: 163-164), donde se menciona que uno de los grandes problemas de la democracia en aquel entonces era el aumento de las expectativas de los grupos sociales acerca de la responsabilidad de los gobernantes en satisfacer sus necesidades, y un incremento de lo que estos grupos concebían como tales, lo cual hacía que esta sobrecarga sobre las actividades del Gobierno demostrara la resistencia e inhabilidad de este para atender o responder a dichas necesidades.

Esa inhabilidad para atender las necesidades sociales, así como el crecimiento de las estructuras organizacionales de la administración pública, justificaron el imperativo de reflexionar acerca de cómo modernizar la gestión de gobierno, por lo que referirse a la NPM implica «una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcione mejor» (López, 2003: 9), apuntando siempre a un solo fin: brindar los servicios, pactados con la sociedad, de la manera más eficiente para los ciudadanos.

Este proceso de modernización se desarrolló en forma paralela a los cambios que dentro del mundo privado se iban forjando en materia de estrategia y competitividad, motivo por el cual se nutre de los esfuerzos, las técnicas y las herramientas desarrolladas para tal fin, entre ellas, la filosofía de la calidad, entendida como el servicio o producto entregado a los usuarios o ciudadanos, con los atributos esperados por aquellos<sup>3</sup>, lo que explica al final por qué hoy la modernización

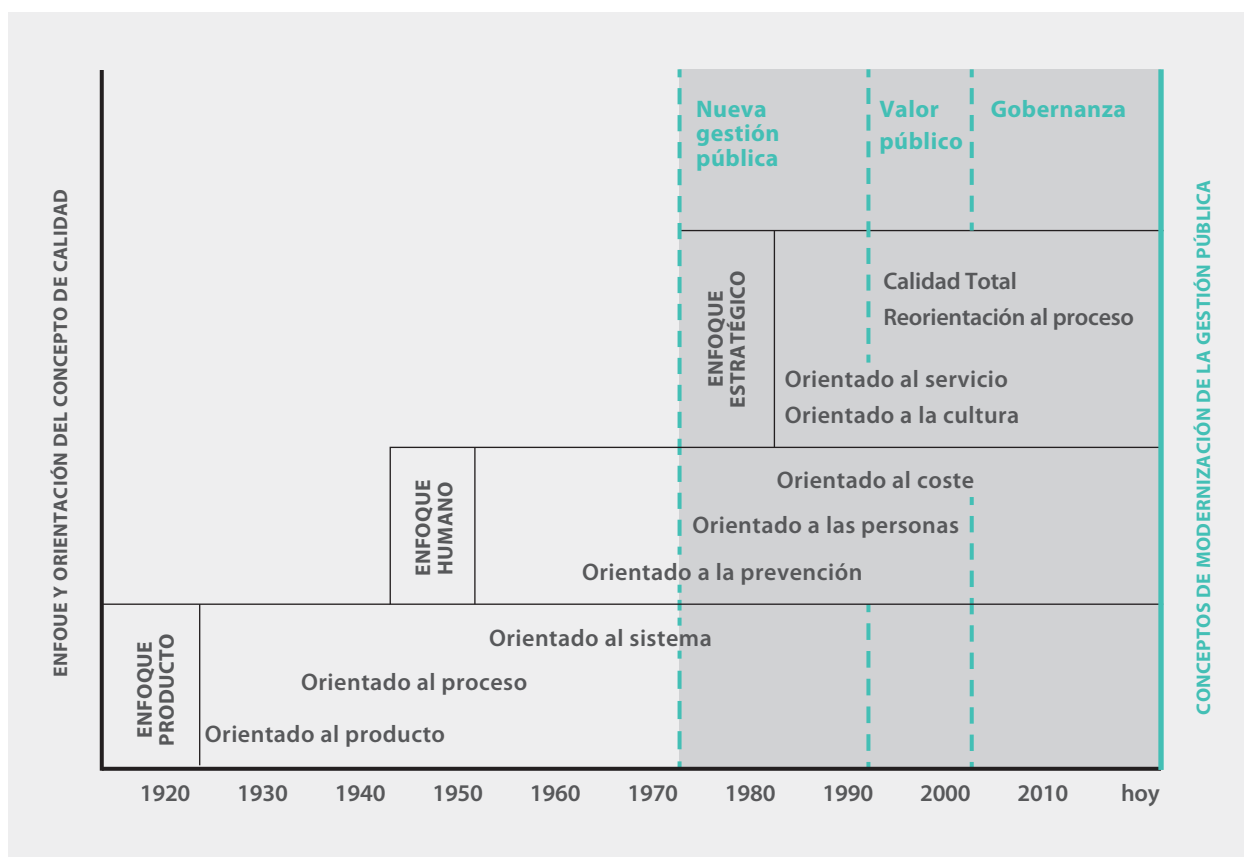


Figura 1. Evolución del concepto de calidad y modernización de la gestión pública.  
Elaboración propia.

del Estado no solo se limita a la reducción de la administración pública, sino a lograr que esta brinde servicios de calidad, incluyendo la administración de justicia.

En la figura 1 observamos una visión paralela de la evolución de ambos conceptos, que explica dicha simbiosis.

El proceso de formación de la filosofía de la calidad —como la conocemos actualmente— se inicia a comienzos del siglo XX, con un enfoque orientado a la eliminación de los productos que resultaban defectuosos una vez finalizado el proceso de producción. Durante la década de 1930 se establecen puntos de verificación de productos defectuosos a lo largo de la línea de producción. En una segunda etapa, la calidad adquiere un sentido más humano, incorporando al trabajador, mediante actividades de prevención, al tiempo que por primera vez se plantea la necesidad de identificar las expectativas de los clientes sobre los atributos

de calidad que esperan recibir, con el criterio de evitar incurrir en costos adicionales producto de pérdidas o generación de desperdicios. Finalmente, en una tercera etapa, la calidad adquiere una importancia estratégica como diferenciadora en los mercados competitivos, desarrollándose el enfoque de Gestión de la Calidad Total, por el cual toda la organización se orienta a satisfacer el interés de los usuarios.

Este último enfoque explica en parte el desarrollo de conceptos nuevos, como valor público y gobernanza, en el proceso de modernización de la gestión pública. Por el primero, se exige a los funcionarios públicos la generación de valor «público», entendido este como la satisfacción de las expectativas sociales mediante la «integración de la dimensión política (evaluar las expectativas políticas), la dimensión sustantiva (evaluar la eficiencia y la efectividad) y la dimensión administrativa (evaluar la viabilidad operativa» (Mark Moore, *Creating public value*,





M. F.

*management in government*, citado por Ypanaque Luyo & Calle Dávila, 2011: 9); por el segundo, la gobernanza se refiere a:

... la aspiración de tener una acción pública de calidad, mediante la vinculación de tres perspectivas: [...] a) la relación de la gobernanza con la calidad de la democracia [...], b) el vínculo con la capacidad para resolver problemas colectivos (gobernanza eficaz) y c) como garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil (buena gobernanza) que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social<sup>4</sup>.

Ahora bien, acreditándose la vinculación entre los conceptos de calidad y nueva gestión pública, plantearemos cómo se vincula el concepto de calidad con el sistema de administración de justicia.

## Modernización de la gestión pública y calidad en el sistema de administración de justicia

Como se desprende de las definiciones expuestas, el concepto de nueva gestión pública, valor público, gobernanza o, sencillamente, modernización de la gestión pública, se construye sobre dos figuras base: la primera, el «gobierno»<sup>5</sup>, como objeto de mejora; y la segunda, las estructuras y procesos organizacionales que deben modernizarse para lograr dicha mejora. En este caso, de acuerdo con la clásica división de poderes impulsada por los revolucionarios franceses, el Gobierno se divide en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, concepción que recoge el artículo 43 de nuestra Constitución Política<sup>6</sup> y desarrolla su título IV («De la estructura del Estado»), donde se detalla el ejercicio de las funciones legislativa, administrativa y judicial y las denominadas funciones especiales<sup>7</sup>, por lo que, *stricto sensu*, el concepto de modernización de la gestión pública e implementación de la filosofía de la calidad es perfectamente aplicable a cualquiera de las entidades que conforman los poderes del Estado que ejercen la función de gobierno<sup>8</sup>, entre ellas —evidentemente—, el Poder Judicial.

Esta relación gestión pública-calidad-justicia trae implícita la existencia de un Estado (Gobierno) que administra justicia (leyes) a partir de la existencia de un conflicto puesto a su conocimiento, mediante la realización de un proceso<sup>9</sup> (el proceso judicial), con la presencia de un juez que emite una sentencia y dispone su ejecución; todo esto dirigido a mantener el orden y la confianza social.

La mantención de ese orden y confianza social es el objetivo del servicio<sup>10</sup> que brinda el sistema de administración de justicia a la sociedad. Pero ¿qué significa esto si, muchas veces, los usuarios del sistema de justicia no estarán contentos con sus decisiones, como es el caso de los criminales, quienes, por el contrario, pueden esperar que un error judicial o la ineficiencia en la investigación o la tramitación del proceso judicial los favorezca y así hacer que este se quiebre o prescriba? Significa que el orden y la confianza a los que nos referimos no se relacionan con las expectativas

individuales de los usuarios del sistema, sino con las expectativas generales de la sociedad en su conjunto, que permiten, a su vez, proteger los derechos individuales; expectativas generales que no solo se relacionan con los límites del *ius puniendi*, sino también con la exigencia de eficiencia y calidad del Estado<sup>11</sup>.

Desde este enfoque, consideramos que el orden y la confianza en el sistema de administración de justicia se mantendrán si se protegen dos bienes jurídicos: primero, la seguridad jurídica<sup>12</sup>, entendida como aquella que brinda confianza a la ciudadanía (comprendiendo dentro de este concepto a los inversionistas, nacionales y extranjeros) en lo que se refiere a la corrección de las decisiones judiciales<sup>13</sup> y la proscripción de la arbitrariedad, mediante el pleno convencimiento del decoro y la respetabilidad en el cargo de los magistrados y el personal jurisdiccional y auxiliar que participa en el proceso de administrar justicia<sup>14</sup>; y, segundo, la justicia pronta<sup>15</sup>, entendida como el cumplimiento de los plazos legales sin incurrir en dilaciones indebidas motivadas por la exigencia de excesivos formalismos o la ineficiencia en la gestión de los procesos judiciales.

Ahora bien, recordando la cita que originó el comentario respecto a la imposibilidad de medir el nivel de desarrollo del país sin considerar la calidad del sistema de administración de justicia, utilizaremos, a fin de describir el funcionamiento de este sistema e identificar los elementos críticos que afectan la calidad, el denominado modelo Canvas<sup>16</sup>, empleado como herramienta para describir, analizar o diseñar modelos de negocios (Osterwalder & Pigneur, 2009).

Debe precisarse que al brindar un conjunto de servicios a los usuarios, el sistema de administración de justicia cuenta con los componentes comunes de una organización privada: usuarios o clientes, productos ofrecidos, canales de distribución, ingresos, recursos claves, actividades claves, aliados, costos, etc.; razón por la cual la citada herramienta puede utilizarse con los servicios públicos, pues, como afirman Osterwalder y Pigneur (2009: 15), se trata de un concepto aplicado y testeado en todo el mundo, usado por organizaciones como IBM, Ericsson, Deloitte y el Gobierno de Canadá.

Los nueve componentes objeto de análisis se describen en la figura 2.



Figura 2. Modelo Canvas.  
Fuente: Osterwalder & Pigneur (2009).

**Consideramos que el sistema de administración de justicia en su conjunto ofrece al usuario dos cosas: seguridad jurídica y justicia pronta. Dentro de esta propuesta de valor se encierra una serie de actividades para lograrlas.**

### 1. Segmentos de clientes

El objetivo de este componente es identificar los diversos segmentos de clientes que atiende el sistema. Para ello, pueden utilizarse diferentes clasificaciones; por ejemplo, por especialidad del proceso (procesos en el área penal, laboral, civil, familia, comercial, etc.), por tipo de personas (naturales o jurídicas), por rango de edades (jóvenes y adultos), por tipo de proceso, por el sistema de justicia que aplica (justicia común o de grupos étnicos). En cualquiera de estos casos, lo importante es identificar la posible gama de segmentos que tiene el sistema, los requerimientos y las expectativas de cada uno de ellos, la forma en que se les atiende y la manera como cada segmento contribuye a los ingresos del sistema. Este componente permite enfocar los esfuerzos de cada entidad que conforma el sistema, dirigidos a satisfacer dichos requerimientos y expectativas.

### 2. Propuesta de valor

Aquí, el sistema identifica el conjunto de servicios que ofrece al usuario y que

constituye la solución a lo que este espera: la satisfacción de su necesidad. En nuestro caso, consideramos que el sistema de administración de justicia en su conjunto ofrece al usuario dos cosas: seguridad jurídica y justicia pronta. Dentro de esta propuesta de valor se encierra una serie de actividades para lograrlas; por ejemplo, en los casos penales: que la Policía Nacional intervenga en forma adecuada en el manejo de la escena del crimen y la cadena de custodia; que el Ministerio Público intervenga de manera rápida y realice una investigación adecuada y técnica del delito; que el Poder Judicial conduzca un proceso dentro de los plazos comunes; que los defensores públicos actúen con eficiencia; y, finalmente, que se resuelva el caso con la seguridad de las partes de que se actuó correctamente. En cualquiera de los segmentos identificados en el componente 1 —no solo en un esquema penal—, la identificación de la propuesta de valor es fundamental para mejorar, diseñar o rediseñar el resto de actividades que permitirán lograr dicha propuesta.

### 3. Canales

Este componente se relaciona con la forma como el sistema hace llegar su propuesta de valor a los diferentes segmentos de usuarios. El uso del canal es crítico, pues la eficiencia o ineficiencia de la entrega de la propuesta de valor construirá la percepción del usuario sobre cómo está siendo atendido y, por tanto, su aceptación o rechazo al sistema en general. En el caso del sistema de administración de justicia, el canal común por el cual se transmite la propuesta de valor de seguridad jurídica y justicia pronta son los procesos judiciales, en sus diversas formas de inicio y tramitación, siendo que a lo largo del proceso participan diversas entidades del sistema, como la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, etc. Para el usuario, el proceso judicial es un todo, y su eficiente o ineficiente tramitación afecta la imagen y la credibilidad de todo el sistema.



E.Ch. / Aplicación de filtro artístico sobre fotografía

Tratándose de los procesos, queda claro que la apuesta es eliminar todo tipo de dudas o exigencias irrazonables hechas a los usuarios. Más adelante revisaremos casos de excesivos formalismos o criterios no uniformes, en la judicatura, que imponen cargas excesivas a las partes.

#### 4. Relaciones con los usuarios

Conforman otro componente crítico del modelo, pues se refieren a cómo se trasmite a los usuarios el accionar del sistema cuando este satisface sus necesidades, cuando los atiende. Se pueden dar normalmente mediante atenciones personales, atención en línea o con un plan de comunicaciones que de manera permanente informa de los avances y logros del sistema. Sin embargo, es evidente que en lo referido al sistema de administración de justicia, cada entidad maneja sus propios canales de atención a los usuarios, lo cual podría constituirse más en una forma de complejizar el mensaje que en una solución;

por tanto, debería actuarse de manera coordinada para establecer el uso de plataformas tecnológicas comunes.

#### 5. Flujo de ingresos

El modelo permite, además, que el sistema evalúe su sistema de ingresos. Por ejemplo, la segmentación de clientes puede hacer que el sistema identifique nuevas posibilidades de ingresos mediante la elaboración de presupuestos específicos para la atención a cada segmento, o que identifique nuevos ingresos mediante la recaudación por nuevas actividades, etcétera.

#### 6. Recursos claves

El modelo plantea la identificación de los recursos claves que el sistema requiere a fin de cumplir con la propuesta de valor ofrecida al usuario. En este caso, la seguridad jurídica y la justicia pronta ofrecida mediante la tramitación eficiente de los procesos judiciales requieren buenos magistrados y fiscales;



**... transformar una entidad o un sistema, de una visión funcional a una visión de servicios con enfoque de calidad, determina la necesidad de redefinir costos, afinar estructuras y reorientar gastos.**

personal administrativo capacitado y actualizado; tecnología para mejorar el canal de comunicación y su relacionamiento con los usuarios para las coordinaciones entre las entidades; así como infraestructura adecuada y un presupuesto que soporte la oferta de valor.

## 7. Actividades claves

El modelo ayuda a identificar las actividades claves necesarias para lograr entregar la propuesta de valor ofrecida. Por ejemplo, para la tramitación eficiente de los procesos judiciales, la actividad clave podría ser la implementación del expediente digital en todas las entidades que participan en los procesos; la implementación de la notificación digital; el sistema unificado de denuncias, requisitorias, etc. Para contar con buenos magistrados y fiscales, la actividad clave podría ser uniformizar los criterios en una selección por competencias, donde cada entidad elabore el perfil que requiere, y el Consejo Nacional de la Magistratura seleccione

con base en dicho perfil; o la evaluación de desempeño y la capacitación específica según el resultado de la brecha identificada; o la implementación de un sistema de gestión de los despachos; o la publicidad de las acciones de control. En concreto, este componente debe identificar las actividades claves para el logro de los objetivos, y, en el caso del sistema de administración de justicia, se refiere a actividades transversales a todas las entidades.

## 8. Aliados claves

Este componente se refiere a la identificación de otras entidades relacionadas con el servicio y cuyo apoyo o intervención puede coadyuvar a la mejora de este y a la entrega de la propuesta de valor. En el caso del sistema de administración de justicia, es claro que la única forma de que funcione un sistema integrado de calidad es mediante la alianza de todas las entidades involucradas: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura y otras vinculadas con la aprobación y aceptación de un Plan Nacional para la Calidad en el Sistema de Administración de Justicia, que incluya necesariamente a otros actores externos, como las facultades de Derecho y el Ministerio de Economía y Finanzas.

## 9. Estructura de costos

Evidentemente, transformar una entidad o un sistema, de una visión funcional a una visión de servicios con enfoque de calidad, determina la necesidad de redefinir costos, afinar estructuras y reorientar gastos. Este componente, al final, debe dar claridad sobre lo que significa, en costos, implementar el nuevo modelo; en este caso, el modelo de calidad propuesto.

Realizado este análisis, podemos plantear en la figura 3 una propuesta de modelo Canvas para describir y entender el siste-



Figura 3. Modelo del servicio de administración de justicia. Elaboración propia sobre la base del modelo Canvas.

ma de administración de justicia en su integridad, y, a partir de dicha comprensión, identificar los puntos críticos a fin de implementar el sistema de calidad que postula el presidente del Poder Judicial.

Así, los elementos críticos para el modelo de calidad serían: la gestión de los procesos judiciales, la gestión integral de los recursos humanos, el sistema de gestión de despachos, el expediente digital, los sistemas de control, la alianza de las entidades para la aprobación del plan de calidad, los planes de atención al usuario, etcétera.

No cabe duda de la magnitud del esfuerzo requerido para implementar un sistema de calidad y alcanzar una percepción positiva de los usuarios con respecto a su aplicación, por lo que no es posible pensar en abordar todos los ámbitos del servicio de manera conjunta o con el mismo nivel de profundidad<sup>17</sup>, debido, sobre todo, a las inevitables restricciones existentes. Por esta razón, para identificar algunos casos de in-

eficiencia en la calidad del servicio judicial, solo trabajaremos el tema de los procesos judiciales.

### Los procesos como la expresión operativa de la eficiencia del Poder Judicial

Los procesos judiciales son la expresión relevante de la producción judicial, la expresión operativa del sistema: es allí donde se manifiesta el servicio al ciudadano, la seguridad jurídica y la justicia pronta; por tanto, la gestión de dicho servicio debe ejecutarse en los plazos y con las garantías que el cliente/ciudadano espera. Cuando el proceso judicial se dilata o se resuelve en forma tardía, cuando, en un mismo caso, instancias judiciales de un mismo nivel resuelven de manera contradictoria, o las resoluciones emitidas por órganos de mayor jerarquía no se aplican, entonces nos encontramos ante evidencias de ausencia de calidad (Malvicino, 2001) en el servicio



M. E.

de justicia y, por tanto, ante la pérdida de confianza del usuario (nacional o extranjero) en la calidad con la que se viene brindando dicho servicio.

A modo de ejemplo, de nuestra práctica judicial podemos plantear dos casos de no calidad: en el primero, contradicciones en las decisiones judiciales, respecto al fondo de la resolución; en el segundo, los propios órganos jurisdiccionales desconocen resoluciones firmes emitidas por otros órganos jurisdiccionales de la misma entidad.

## CASO 1

### Aplicación e interpretación sobre el uso de los recursos de aclaración

Consideramos un caso de no calidad en el servicio de justicia el de la admisión de la demanda para iniciar un proceso contencioso-administrativo, cuando en el procedimiento administrativo impugnado se hubiera planteado una solicitud de corrección, ampliación o aclaración<sup>18</sup> contra la resolución materia de impugnación en vía judicial.

La no calidad se refiere al hecho de existir criterios contradictorios, en el ámbito judicial, para resolver sobre la admisión de la demanda contencioso-administrativa,

respecto al plazo desde el que deben computarse los tres meses señalados en el numeral 1 del artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

La duda radica en que determinadas normas desarrollan la figura de la aclaración y corrección de resoluciones: la Ley del Procedimiento Administrativo General establece, en su artículo 201.1, que:

Los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

Mientras que el Tribunal Fiscal regula el procedimiento denominado «Solicitud de corrección, ampliación o aclaración»<sup>19</sup>, el que establece «un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución para presentar dicha solicitud»; todo lo cual indicaría el espíritu de dichas normas de otorgar al administrado el derecho de poder recurrir a la misma autoridad que emitió la resolución definitiva, para que ella se pronuncie sobre la aclaración o corrección

que considere dentro del alcance de las citadas normas, entendiéndose además que el administrado que interpone dicha solicitud no podría, a su vez, interponer un recurso impugnatorio contra la resolución administrativa, dado que lo contrario sería admitir un sinsentido.

Siendo ello así, la solicitud de aclaración o corrección no debería implicar la pérdida de un derecho; sin embargo, existen opiniones judiciales que no admiten a trámite demandas contencioso-administrativas cuando el plazo de tres meses para interponer el recurso impugnatorio ha sido computado desde la recepción de la notificación con la resolución que resolvió la solicitud de aclaración, alegando que ya se ha producido la caducidad del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Esto genera, además de desconcierto, una mala percepción sobre la administración de justicia.

Consideramos que este tema debe ser aclarado por el Poder Judicial haciendo uso del principio de lo más favorable a las partes; lo contrario implicaría quitar contenido a las normas que otorgan el derecho de plantear una solicitud de aclaración, y crea desconcierto en los usuarios, entre ellos, los inversionistas.

## CASO 2

### Valor de la declaración de insubsistencia y nulidad de actuados

Otro tema que consideramos una muestra de no calidad en el servicio de justicia es el relacionado con las resoluciones de los tribunales que declaran insubsistentes y nulas determinadas actuaciones fiscales o judiciales. El problema surge cuando, posteriormente, dichas actuaciones —que por el devenir del proceso se encuentran en otros procesos judiciales— son utilizadas por juzgados de instrucción u otros tribunales para declarar infundados recursos de prescripción ordinaria o extraordinaria,

alegando que aquellas implican «actuaciones» de la administración de justicia, lo que es un sinsentido, pues se recortan derechos del litigante al aplicársele actuaciones que deben considerarse inexistentes.

Estos ejemplos son solo algunos de los que podemos identificar como casos de no calidad en la administración de justicia. Sin duda, la práctica judicial nos ayudará a identificar otros que sirvan para mejorar la gestión de los procesos judiciales como parte de un modelo de calidad en beneficio de los usuarios.

## A modo de conclusión

La calidad puede volverse una utopía si todos la sueñan, muchos la explican, pocos la implementan y nadie la respalda. En lo que respecta al sistema de administración de justicia, las diversas entidades que lo conforman realizan muchos esfuerzos — mediante proyectos propios o auspiciados por la cooperación internacional— para mejorar sus actividades y, por ende, la calidad de su servicio. Pese a ello, la percepción ciudadana continúa siendo negativa.

El modelo Canvas nos ayuda a entender las interrelaciones del sistema e identificar los aspectos críticos que afectan el servicio y sobre los cuales podría construirse una estrategia de calidad, basada necesariamente en el compromiso y el respaldo de los líderes de las entidades en cuanto a la implementación de una política nacional de calidad en la administración de justicia.

Este esfuerzo es un tema en el que debe profundizarse y que demandará todavía mucho esfuerzo. Aun cuando la colaboración de los organismos internacionales y el accionar independiente de cada entidad se orienta en ese sentido, sin embargo, queda mucho por hacer. Si alguien quiere profundizar en el tema, lo invitamos a investigarlo y a profundizar en él. El objetivo es valioso y necesario para el país.



## Notas

- <sup>1</sup> Los principales indicadores internacionales utilizados para medir el nivel de competitividad de un país son: The World Economic Forum's Global Competitiveness Index, Transparency International's Corruption Perceptions Index y The World Bank's Doing Business Index. En el Perú contamos con la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú, de Proética.
- <sup>2</sup> El Índice de Libertad Económica o Index Economic Freedom es un estudio realizado por la Fundación Heritage y el Wall Street Journal sobre 183 países (este año se celebran veinte años de su publicación anual), que mide diez indicadores de libertad, agrupados en cuatro grupos: a) estado de derecho, que mide la libertad frente al ejercicio de los derechos de propiedad y la libertad frente a la corrupción; b) Gobierno, que mide la libertad fiscal y el gasto público; c) eficacia reguladora, que mide la libertad empresarial, la libertad laboral y la libertad monetaria; y d) apertura de los mercados, que mide la libertad comercial, la libertad de inversión y la libertad financiera.
- <sup>3</sup> En la literatura especializada existe una serie de definiciones sobre calidad. Se recomienda leer la familia de normas ISO 9000, la norma ISO 18091-2014, específica para gobiernos locales, y a autores como William Deming, Joseph Juran y Philip Crosby, entre otros.
- <sup>4</sup> Trabajo de Francisco Longo sobre los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea, citado por Ramírez-Alujas (2011: 104).
- <sup>5</sup> «Por gobierno se entiende la estructura institucional que hace posible la aplicación de mecanismos para la dirección pública de la sociedad. El concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos existentes, como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para designar la forma de organización del régimen político». Molina, I. y S. Delgado. *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial. Citado por Moyado Estrada (2011: 21).
- <sup>6</sup> Constitución Política del Perú (1993):  
«Art 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes».
- <sup>7</sup> Ejercidas por el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Sistema Electoral, etc.
- <sup>8</sup> «El concepto de Gobierno no es equiparable ni al de Poder Ejecutivo, ni al de Administración Pública. En términos rigurosos, el concepto de Gobierno, jurídicamente, implica el ejercicio de la función de dirección política interior y exterior del Estado, con lo que el concepto de la función de gobierno sería realizado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial» (Martin Tirado, 2011: 34).
- <sup>9</sup> «La palabra "proceso", "processus", no ha sido siempre usada. No se encuentra en las fuentes romanas, ni en las clásicas, ni en las bizantinas; le llamaban *lis*, *iudicium*, *disceptatio*, *iurgium*, *causa*, *negotium*. Aún a pesar de ello, nos parece un vocablo acertado que contiene un sentido dinámico, de movimiento» (en Derecho procesal civil, de Gómez Orbaneja & Herce Quemada, vol. 1, citado por Gil Sánchez, 1999: 144).
- <sup>10</sup> Una definición de servicio público es: «... por servicio público en sentido amplio se entenderá toda acción, o la falta de esta, administrativa y en consecuencia comprenderá las actuaciones ejecutivas, policiales, sancionadoras, judiciales, sanitarias, de cuerpos de seguridad, entre otros» (Arenas Mendoza, 2011: 68).
- <sup>11</sup> Se encuentra en desarrollo un trabajo sobre los bienes jurídicos protegidos por la administración pública.
- <sup>12</sup> «La seguridad jurídica hace referencia, esencialmente, y en cuanto a su aspecto positivo, a la certeza y, en cuanto al negativo, a la prohibición de la arbitrariedad, que no son más que las dos caras de la misma moneda, y se proyecta tanto en las relaciones verticales (entre el individuo y el Estado) como en las horizontales (entre los individuos)» (Vives, 2013: 75).
- <sup>13</sup> «La esencia del proceso viene a ser el instrumento o cauce destinado a la tutela o protección de los derechos e intereses legítimos de quienes acuden a los tribunales de justicia impetrando la protección de los mismos, estando compuesto por una sucesión de actos necesarios a tal fin, denominado procedimiento. Todo proceso esta al servicio de la seguridad jurídica. Básicamente el proceso es seguridad, no es inseguridad, no es incertidumbre. Tiene que ser claridad, diafanidad» (Gil Sánchez, 1999: 146).
- <sup>14</sup> Es conocida la diferencia que se hace entre personal jurisdiccional y personal administrativo en la administración de justicia, diferencia que se plasma en los aspectos sancionadores: las sanciones por inconductas jurisdiccionales están a cargo de la OCMA, y las sanciones por otro tipo de inconductas, a cargo de la Gerencia de Personal del Poder Judicial.
- <sup>15</sup> «No existe la verdadera noción de Estado de Derecho cuando se imparte una justicia tardía [...] la justicia tardía es una justicia denegada. No se trata de un derecho a que cualquier proceso se sustancie y se desarrolle en un tiempo determinado, que sería, en todo caso, el que establezcan las leyes adjetivas, sino que desemboca en la necesidad más absoluta de que el proceso no sufra retrasos innecesarios, ilógicos, irrazonables, imputables siempre al órgano jurisdiccional» (Gil Sánchez, 1999: 164-165).

- <sup>16</sup> El modelo Canvas, creado por Alex Osterwalder (Osterwalder & Pigneur, 2009) es una herramienta que permite, mediante la identificación de los elementos y las relaciones más importantes de los bloques que lo conforman, conceptualizar y bosquejar la forma como una organización crea valor; lo que ayuda a identificar las dificultades u oportunidades de mejora y, por tanto, a orientar la estrategia para ofrecer un producto o servicio de mayor valor para el cliente o usuario.
- <sup>17</sup> Como señalamos antes, a lo largo de estos años se ha dado una serie de esfuerzos para implementar las mejoras requeridas en el servicio de administración de justicia; por un lado, mediante la acción propia del Poder Judicial (el detalle se puede encontrar en Poder Judicial del Perú, 2014: 60-61), y, por otro, mediante la cooperación internacional, la cual, a través del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia (PMSJ) ([www.pmsj.org.pe](http://www.pmsj.org.pe)) y el Proyecto de Modernización del Sistema de Administración de Justicia (Accede) ([www.accedejusticia.pe](http://www.accedejusticia.pe)), ha impulsado mejoras en los diversos ámbitos descritos anteriormente.
- <sup>18</sup> Así se denomina el procedimiento establecido en el Tribunal Fiscal según la Resolución de Secretaría General n° 017-2012-EF/13, de 31 de octubre de 2012.
- <sup>19</sup> Resolución de Secretaría General n° 017-2012-EF/13, de 31 de octubre de 2012, que aprobó el Manual de Procedimientos del Tribunal Fiscal.

## Referencias bibliográficas

- Arenas Mendoza, H. A. (2011). *Responsabilidad y procedimiento: las dilaciones indebidas procedimentales* (tesis doctoral no publicada). Universidad de Salamanca, Università degli Studi di Trento, Salamanca, España.
- Crozier, M. J., Huntinton, S. P. & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University.
- Gil Sánchez, J. (1999). *La constitucionalización del derecho a la justicia pronta* (tesis doctoral no publicada), Universidad de Alicante, Alicante, España.
- López, A. (2003). *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, documento n.º 68.
- Malvicino, G. A. (2001, noviembre 5-9). *La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. potencialidades para un cambio gerencial*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina.
- Moyado Estrada, F. (2011, julio-setiembre). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27 (120): 205-223.
- Osterwalder, A. & Pigneur, Y. (2009). *Business model generation*. Amsterdam: Autor.
- Poder Judicial del Perú. (2014). *Perú & Lex: inversiones y justicia, investments and justice*. Lima, Perú: Autor.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene, reflexiones semifinales. *Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15): 99-125.
- Vives, F. (2013). Seguridad jurídica y desarrollo económico. En *España: crecer en la nueva economía global*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros. Papeles de la Fundación, 50.
- Ypanaque Luyo, P. & Calle Dávila, M. del C. (2011, octubre). *La gerencia pública moderna en la reforma del sector salud*. Lima: Escuela de Post Grado de la UPC. Cuaderno de Investigación EPG n.º 16. Lima. Recuperado de <<http://revistas.upc.edu.pe/index.php/sinergia/article/view/47/15>>.
- Martin Tirado, R. (2011). Administración pública y procedimiento administrativo general: Razones para su vinculación. En D. Zegarra Valdivia & V. Baca Oneto (coords.), *La Ley de Procedimiento Administrativo General: Diez años después. Libro de Ponencias de las Jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General. I Encuentro Peruano-Brasileño de profesores de Derecho Administrativo* (pp. 27-50). Lima: Palestra Editores.