JUSTICIA CIVIL
Hacia una perspectiva sistémica y de política pública

Santiago Pereira Campos

JUSTICIA CIVIL

Hacia una perspectiva sistémica y de política pública

Palestra Editores
Lima — 2025

345.7 **P45**	Pereira Campos, Santiago Justicia civil. Hacia una perspectiva sistémica y de política pública / Santiago Pereira Campos; 1.ª ed. – Lima: Palestra Editores; 2025. 302 pp.; 14.5 x 20.5 cm. (Colección Proceso, Derecho y Sociedad, n.º 19) D. L.: 2025-03334 ISBN: 978-612-325-570-1 1. Derecho civil; 2. Derecho procesal civil; 3. Administración de justicia; 4. Justicia; 5. Reformas constitucionales; 6. Reformas.

N.º 19

COLECCIÓN
Proceso, Derecho y Sociedad

Directores:
Luiz Guilherme Marinoni
Giovanni Priori Posada

Coordinador:
Christian Delgado Suárez

Justicia civil
Hacia una perspectiva sistémica y de política pública
Santiago Pereira Campos
Primera edición, abril de 2025

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright.

© Copyright 2025: Santiago Pereira Campos

© Copyright 2025: Palestra Editores S. A. C.
Plaza de la Bandera 125, Pueblo Libre, Lima, Perú
Telf. (+511) 6378902 / 6378903
palestra@palestraeditores.com
www.palestraeditores.com

Impresión y encuadernación: Grández Gráficos S. A. C.
Mz. E, Lt. 15 Urb. Santa Rosa - Los Olivos, Lima
Abril, 2025

Cuidado de estilo y edición: Hilda Rojas Sinche
Diagramación: Enrique Toledo Navarro

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2025-03334
ISBN: 978-612-325-570-1

Tiraje: 500 ejemplares *Impreso en Perú | Printed in Perú*

"... los ojos de los teóricos están ya acostumbrados,
desde su existencia terrenal, a ver en las tinieblas.
Tanto más oscuro es el objeto de que trata y
mayor atractivo tiene para ellos, puesto que pueden
hacer alarde de su agudeza visual"

"se han dirigido al estudio de las fuentes,
pero se han alejado cada vez más de la práctica"

Rudolph Von Ihering

Contenido

Introducción 13

Capítulo I
Enfoque sistémico e integral de la justicia civil 21
1. El enfoque adecuado para el análisis de la justicia civil 21
2. Enfoque sistémico, multidisciplinario e integral de la justicia civil 23
3. Incidencia de la heterogeneidad de asuntos y vías procesales para resolver las controversias y otros casos en el sistema de justicia civil 28

Capítulo II
El sistema de justicia civil con enfoque de política pública 35
1. Políticas públicas y sistema de justicia 35
2. Objetivos, fines y funciones de la justicia civil 45
   2.1. Entre la resolución de los conflictos, la protección de derechos y la implementación de políticas públicas 45
   2.2. La compleja cuestión de la verdad en el sistema de justicia civil 47
   2.3. Distinción entre fines y funciones de la justicia civil 52
3. Objetivos de la justicia civil y de las reformas impulsadas, con perspectiva de política pública 53
   3.1. Los principales objetivos de política pública 53
   3.2. Acceso al sistema de justicia y superación de las barreras que lo impiden o dificultan 55

3.2.1. Mejorar el acceso a la justicia es el gran desafío 55
3.2.2. Las principales barreras de acceso a la justicia 61
3.2.3. Acciones a implementar para mejorar el acceso a la justicia 64
3.2.4. El desafío de la asistencia técnica y el acceso a la justicia 65
3.2.5. Un posible abordaje sistémico para mejorar el acceso a la justicia 74
3.3. Aplicación del debido proceso y demás garantías de los derechos humanos y de los valores contenidos en los principios sustantivos y procesales. 79
3.4. Seguridad jurídica y previsibilidad razonable de las decisiones judiciales 83
3.5. Promoción de políticas sociales efectivas, inclusión y cohesión social 85
3.6. Generación de condiciones benéficas para el desarrollo socio-económico y la modernización del país 86
3.7. Algunas manifestaciones concretas de los objetivos de política pública en las reformas iberoamericanas 87
4. Inversión en justicia y uso eficiente de los recursos públicos 90
4.1. Políticas públicas, escasez y priorización 90
4.2. Financiamiento de la inversión en políticas públicas de justicia 93
4.3. Uso eficiente de los recursos públicos en el sistema de justicia civil 103
5. Políticas públicas de justicia como políticas de Estado 111
6. Principales tendencias, fortalezas y debilidades de las reformas a la justicia civil en Iberoamérica, desde la perspectiva de las políticas públicas 115

Capítulo III
Componentes del sistema de justicia civil 125
1. La justicia civil como sistema 125
A. Elementos del sistema 127

a) Un sistema integral y "multipuertas" de solución de conflictos 127
b) Gobierno judicial y organización judicial (sistema orgánico-institucional) 127
c) Talento humano....129
d) Recursos materiales....129
e) Presupuesto adecuado 129
f) Modelo procesal....129
g) Organización y gestión de las oficinas del sistema de justicia...130
h) Tecnología....131
i) Asistencia jurídica....131
j) Capacitación....131
k) Control y rendición de cuentas....132
B. Bases institucionales....132
a) Independencia judicial 133
b) Legitimidad social del sistema de justicia....139
c) Seguridad jurídica....143
d) Transparencia y publicidad 145

Capítulo IV
Políticas públicas de justicia basadas en evidencia y centradas en las personas 147
1. Políticas públicas de justicia basadas en evidencia 147
2. Políticas públicas de justicia centradas en las personas 150

Capítulo V
El cambio cultural en la justicia civil: mucho más que reformas legales 155

Capítulo VI
Plan sistémico e integral para las reformas y otras acciones de fortalecimiento de la justicia civil....163
1. Plan metodológico para la reforma o acción de fortalecimiento de la justicia civil....163
2. Etapas del plan metodológico de la reforma o acción de fortalecimiento de la justicia civil 166
2.1. Liderazgo y voluntad política 166

2.2. Relevamiento del estado de situación de la justicia civil, con especial énfasis en el área donde se prevé intervenir.....170
2.3. Diagnóstico de la situación del sistema de justicia civil, con especial énfasis en las áreas en que se habrá de intervenir.....173
2.4. Definición de los problemas a superar.....179
2.5. Crear un grupo de trabajo e involucrar a los diversos sectores interesados (*stakeholders*).....180
2.6. Desarrollar visión y metas.....182
2.7. Recomendaciones del grupo de trabajo para diseñar los cambios.....183
2.8. Diseño de las reformas y/o acciones de fortalecimiento a la justicia civil.....184
2.8.1. El trabajo de diseño.....184
2.8.2. Grupo de liderazgo para el diseño.....185
2.8.3. Cambios normativos.....185
2.8.4. Consideración del contexto y cambio cultural.....187
2.8.5. ¿Hacia dónde mirar para construir el modelo propio, considerando modelos, experiencias y lecciones aprendidas en otros países?.....187
2.8.6. Superar la tentación perversa del mimetismo y la intransigencia doctrinaria en el diseño de las reformas.....191
2.8.7. Previsión de la forma de entrada en vigencia de los cambios.....194
2.9. Implementación de la reforma o acción de fortalecimiento de la justicia civil.....194
2.10. Presupuesto adecuado para realizar las inversiones necesarias.....209
2.11. Adecuación organizacional, talento humano, gestión, infraestructura y tecnologías.....213
2.12. Difusión de los cambios introducidos.....220
2.13. Capacitación en los contenidos de la reforma y en el desarrollo de las nuevas habilidades y destrezas requeridas.....221
2.14. Monitoreo y evaluación de las reformas u otras acciones de fortalecimiento de la justicia civil.....228

2.15. Diseño e implementación de los ajustes necesarios con base en la evidencia del monitoreo y la evaluación 233
3. Elementos transversales a todas las etapas del proceso de cambio y fortalecimiento de la justicia civil....235
3.1. Participación amplia de todos los interesados en el proceso continuo de fortalecimiento de la justicia civil....236
3.2. Transparencia y rendición de cuentas ("justicia abierta") 255
3.3. Enfoque de derechos y perspectiva y política de género en el sistema de justicia civil....260
3.4. Actuación pública, conforme a principios éticos, de quienes diseñan e implementan la reforma y sus ajustes, y realizan el monitoreo y evaluación 270
3.5. Promover el lenguaje jurídico claro en el sistema de justicia. 271

Bibliografía....283

Introducción

Este estudio tiene como propósito principal brindar, a partir de la experiencia, herramientas metodológicas y contenidos conceptuales a quienes tengan el desafío de formular propuestas para el fortalecimiento y/o reforma de los sistemas de justicia civil, su diseño y/o implementación. Asimismo, esas herramientas pueden ser de utilidad para quienes estudian el Derecho Procesal y/o las políticas públicas.

En tanto la justicia civil es un sistema complejo, cualquier análisis profundo de esta debe considerar los diversos elementos que la componen, porque las modificaciones u omisiones de intervención relevantes, en uno o más de sus elementos, suelen tener impactos (positivos o negativos) en los demás elementos. De lo contrario, la intervención pública —aun guiada por los mejores propósitos— puede fracasar o generar daños impensados en otros elementos del sistema.

Tradicionalmente, el Derecho Procesal y las Políticas Públicas han tenido en los estudios académicos bastante menos interacción que en las complejidades prácticas de la implementación de las reformas. Por ello, aquí se propone, a partir de la experiencia de las políticas públicas de justicia implementadas en Iberoamérica, atender especialmente a ese vínculo muchas veces inescindible que debe existir entre estas y el Derecho Procesal, tanto en la fase

de diagnóstico, como de diseño, implementación y monitoreo del fortalecimiento de la justicia civil.

Terminadas en casi todos los países iberoamericanos las grandes reformas a los sistemas de justicia penal, desde fines del siglo pasado se está viviendo el tiempo de la justicia civil. Los regímenes políticos han puesto sus ojos en modificar los procesos no penales y mejorar la gestión y eficacia de la justicia civil.

Tomando como referencias esenciales el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica elaborado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal[1] y la Ley de Enjuiciamiento Civil española (LEC) de 2000 (con sus sucesivas modificaciones), varios países de la región implementaron reformas a la justicia civil: Argentina (a nivel de algunas provincias[2]), Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, entre otros. Las reformas procesales civiles de Portugal y Brasil tuvieron un derrotero un poco diferente en cuanto a sus influencias[3].

Asimismo, en otros países de la región, las reformas a la justicia civil están en fase de diseño, discusión parlamentaria o durmiendo

1 Implementado en Uruguay en 1989 a través del Código General del Proceso.

2 En Argentina, país federal, existe un código procesal civil por cada provincia y un código procesal civil a nivel nacional. Brasil, en cambio, siendo también país federal tiene un solo código de proceso civil para todo el país.

3 El caso de la reforma procesal de Brasil de 2015, es quizás la que menor influencia ha recibido de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica y/o de la Ley de Enjuiciamiento Civil española (LEC) de 2000, mostrando un alto grado de innovación (seguramente motivada por una realidad muy distinta a la de los demás países iberoamericanos), teniendo un rol más relevante como fuente, al menos en relación a institutos específicos, la legislación portuguesa, francesa y alemana. La reforma procesal civil de Portugal de 2013 está teniendo ahora bastante más incidencia en los nuevos procesos de reforma.

el sueño de los justos: Argentina (a nivel nacional[4]), Chile, Guatemala, Paraguay y Venezuela, por ejemplo.

La preocupación por el acceso a la justicia está íntimamente ligada al Derecho Procesal y a las políticas públicas. Nuestros sistemas de justicia suelen tener información escasa y deficiente (cuando no engañosa) sobre la carga de trabajo de los tribunales. Ese ya es un gran problema. Pero, existe una incógnita mucho más grave: se carece de toda información sobre los millones de conflictos que requieren una solución, pero no llegan al sistema de justicia por las inmensas barreras de acceso. Esa demanda insatisfecha es la gran cifra invisible de la justicia; la parte oculta del *iceberg* que, poco a poco, carcome los derechos esenciales de las personas y la confianza de la sociedad en el sistema de justicia[5].

Por ende, aunque se ha mejorado en la información que tienen las personas sobre sus derechos y las posibilidades de hacerlos valer, el sistema de justicia sigue siendo para muchos inaccesible (fundamentalmente por los costos directos e indirectos involucrados). Ello implica, por ende, un gran desafío en el diseño e implementación de las reformas y de las políticas públicas de justicia.

Esa problemática solo puede enfrentarse considerando la justicia civil como un sistema mucho más amplio y complejo que el proceso civil y el trabajo de las cortes, visualizando todos los componentes del sistema y diseñando los cambios en atención también a todos ellos.

Desde las políticas públicas y desde el Derecho Procesal, no podemos evadir tan inmensa responsabilidad. De lo contrario, el sistema de justicia y el propio Estado de Derecho, seguirán sufriendo severos deterioros en la efectividad del servicio público y en la

4 Está pendiente en Argentina la aprobación de una reforma procesal civil integral a nivel nacional, sin perjuicio de interesantes reformas en algunas provincias.

5 Este no es solo un problema de los países en desarrollo. Países como Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, enfrentan también grandes problemas de acceso que han motivado sus últimas series de reformas.

percepción ciudadana. Y ello, en tiempos de recesión democrática, nos encamina a una tragedia.

Este estudio —que forma parte de mis investigaciones para el doctorado realizado en la Universidad de Salamanca bajo la tutoría del Prof. Lorenzo Bujosa— tiene como designio principal brindar elementos de análisis para el diseño, implementación y evaluación de reformas y mejoras en el sistema de justicia civil (principalmente en el ámbito iberoamericano) y proponer herramientas concretas para llevarlas a cabo.

Se considera relevante exponer una metodología para diseñar e implementar tanto las reformas a la justicia civil como las medidas de fortalecimiento de esta, con una perspectiva de política pública basada en evidencia. Se propone así construir puentes que faciliten el diálogo entre el Derecho Procesal y las políticas públicas, que permitan formular una propuesta sistémica acerca de cuál debe ser la metodología, objetivos y principales contenidos de las reformas o intervenciones de fortalecimiento del sistema de justicia civil en Iberoamérica (sin perjuicio de poderse extender tales conclusiones, en lo pertinente, a otros países o regiones).

Este enfoque implica poner énfasis en el sistema de justicia civil desde una perspectiva dialógica; esto es: un sistema donde sus distintos actores y elementos "dialogan" entre ellos cooperativamente. Se busca, asimismo, profundizar en los vínculos que deben construirse y/o fortalecerse entre las instituciones del Derecho Procesal y las políticas públicas, en el marco del sistema de justicia civil.

Esta mirada dialógica se debe realizar con un enfoque holístico; esto es: concebir la realidad del sistema de justicia civil como un todo distinto a la mera suma de las partes que lo componen[6]. El enfoque que se propone busca analizar el sistema de justicia civil

6 De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "holístico" pertenece o se refiere al "holismo", "*doctrina que propuga la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen*".

considerando las múltiples interacciones que lo caracterizan. Ello supone que todas las propiedades del sistema no pueden ser determinadas o explicadas como la mera suma de sus componentes, ya que el sistema completo se comporta de un modo distinto a la mera suma de sus elementos, destacándose la importancia de la interdependencia de esos componentes.

En los últimos años, suele señalarse con especial destaque que una de las principales lecciones aprendidas de las reformas a la justicia civil en Iberoamérica, es que deben ser diseñadas, implementadas y monitoreadas con un enfoque sistémico y con perspectiva de política pública.

Las reformas a la justicia requieren considerar contenidos de Derecho Procesal, pero también requieren poner foco en el desarrollo de las políticas públicas que con la reforma quieren implementarse, sin descuidar aspectos tales como la gestión de despachos judiciales, la incorporación de tecnologías de la información, la capacitación en las nuevas destrezas que para la judicatura y la abogacía requiere la oralidad, etc. La modificación de los procesos tiene como finalidad también hacerlos más accesibles, rápidos y eficaces.

Hasta ahora son pocas las reformas a la justicia civil que han sido diseñadas e implementadas de modo integral con esa visión sistémica de política pública. En general, han respondido o responden a esfuerzos académicos y/o políticos, sectoriales, etc., aislados del enfoque sistémico e integral. Ello ha generado muchas dificultades de implementación que, en algunos pocos casos fueron superadas, pero, en otros muchos, minaron las bases del cambio de paradigma necesario.

No obstante, se percibe —especialmente en los últimos años— un cambio de enfoque de quienes diseñan las reformas, en cuanto a comenzar a entender que se requieren visiones integrales y multidisciplinarias, con adecuados diagnósticos basados en evidencia, diseños ajustados a la realidad, y seguimiento permanente de los resultados.

Deseo que contar con estos insumos sea de utilidad para quienes, de un modo u otro, trabajan en el fortalecimiento y reforma a la justicia civil, y encaminan sus esfuerzos a la búsqueda de un sistema eficiente y eficaz de resolución de conflictos, sobre la base de la promoción y reconocimiento de los derechos humanos, centrado en las personas que necesitan poner fin de un modo civilizado a sus disputas. El fortalecimiento de la justicia civil como sistema, requiere un esfuerzo conjunto y multidisciplinario de todas aquellas personas e instituciones vinculadas al diseño e implementación de las políticas públicas de justicia: parlamento, gobierno judicial, judicatura, abogacía, funcionariado, academia, personas e instituciones usuarias, organizaciones sociales y profesionales, entre otras[7].

Considerando las experiencias iberoamericanas, se busca demostrar que para que la reforma y/o el fortalecimiento de la justicia civil sean razonablemente exitosos, debe tener un enfoque sistémico, interdisciplinario e integral, con perspectiva de política pública.

Asimismo, dado que las reformas a la justicia suelen demandar períodos extensos (cuando no son esfuerzos permanentes), se insiste en promover políticas de Estado, buscando lograr acuerdos que superen los períodos de gobierno.

Busco explicar por qué las reformas deben tener como centro a las personas físicas (naturales) y jurídicas usuarias del sistema (quienes padecen directamente el conflicto que buscan resolver); y no a la abogacía, la judicatura, el funcionariado, etc., que deben estar al servicio del sistema de justicia para lograr la efectividad de los derechos sustanciales de aquellas personas.

7 Algunos de los temas que tratamos ya fueron esbozados en Pereira Campos, S.; Villadiego, C. y Chayer, H., "Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe", en Pereira Campos, S. (coord.), *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2011, pp. 18-135.

Finalmente, quisiera advertir que en estas páginas no se encontrará ni una receta para la construcción del sistema de justicia civil ni la solución definitiva a los problemas que aquejan a este.

El objetivo que persigo, como resultado del trabajo realizado en los procesos de reforma a la justicia en Iberoamérica, es reconstruir desde la teoría y desde la práctica la idea de sistema de justicia civil, interrelacionando sus elementos y, asimismo, poner de manifiesto sus fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas.

De este modo, espero que la concepción sistémica de la justicia civil con enfoque de política pública pueda ser de utilidad para mejorar los sistemas de justicia y, en definitiva, la vida de las personas que necesitan resolver sus conflictos de un modo pacífico, justo y con duración razonable.

Montevideo, 28 de febrero de 2025