

13 MITOS SOBRE LA CARGA PROCESAL

**Anotaciones y datos para la política judicial
pendiente en la materia**

Wilson Hernández Breña

Setiembre del 2007



Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad y Departamento Académico de Derecho

© Instituto de Defensa Legal

Justicia Viva es el proyecto que viene ejecutando el consorcio integrado por el Instituto de Defensa Legal y la Facultad y Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Manuel Villavicencio 1191, Lince
Teléfono: 6175700, anexo 233
Correo electrónico: justiciaviva@idl.org.pe
Web: www.justiciaviva.org.pe

Lima, octubre del 2007.

ISBN

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-10199

Diagramación e impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S.A.C.
Américo Vespucio 110 COVIMA, La Molina
Impresión: 1000 ejemplares.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones que integran el Consorcio Justicia Viva.

ADVERTENCIA

El Consorcio Justicia Viva es una institución que se preocupa por el uso de un lenguaje de género, que no discrimine o marque diferencias entre hombres y mujeres. No obstante, al ser que no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la forma de hacerlo en nuestro idioma, y con la finalidad de no ocasionar a veces la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a; el Consorcio ha optado por emplear en ocasiones el masculino genérico clásico, entendiendo que dicho término representa siempre a hombres y mujeres.

Índice

Introducción	7
Mito 1: Cada año ingresan muchos más casos al Poder Judicial	11
Mito 2: El Distrito Judicial de Lima concentra la gran mayoría de la carga procesal	15
Mito 3: Los juzgados de paz letrados son los órganos jurisdiccionales más saturados de trabajo	17
Mito 4: Un juez debe resolver mil casos por año	21
Mito 5: Existe una generalizada sobrecarga procesal	25
Mito 6: Todos los expedientes ingresados equivalen a nuevas demandas	29
Mito 7: Todos los expedientes resueltos equivalen a sentencias	31
Mito 8: El único trabajo del juez es emitir sentencias	35
Mito 9: Basta con la sentencia del juez para que su decisión se cumpla	37
Mito 10: La falta de recursos causa la sobrecarga procesal	41
Mito 11: La carga crece porque la productividad del juez no puede aumentar más	45
Mito 12: El único culpable del incremento de la carga procesal es el juez	49
Mito 13: La mejor solución para reducir la carga procesal es crear más juzgados	51
Reflexiones finales	57
Bibliografía	61

Introducción

No es ya novedad alguna escuchar al Presidente de la Corte Suprema, a abogados o a cualquier ciudadano nombrar y quejarse de la generalizada sobrecarga procesal existente en nuestro Poder Judicial. Y es que la mayor parte de ella se concentra en el Distrito Judicial de Lima. Una buena proporción de la sobrecarga procesal se explica por la falta de presupuesto y porque cada año aumenta progresivamente la cantidad de expedientes que ingresan en el Poder Judicial. Después de todo, la población crece tanto como los conflictos, la tipificación de delitos y otros factores que presionan el aumento de esta variable.

Si comparamos la referencia estándar de mil casos que cada juez debe resolver al año con lo que hoy en efecto resuelve, concluiremos rápidamente que la productividad del magistrado ya llegó a su tope. Por ello mismo, cuando los casos demoran en resolverse, la responsabilidad es del juez. *Ergo*, la mejor solución es nombrar más jueces y crear más

juzgados. Por lo menos queda la satisfacción de que, debido a que el trabajo del juez consiste en dictar sentencias, cada expediente resuelto, contabilizado así en las estadísticas judiciales, es sinónimo de que se ha hecho justicia. La ejecución de lo que dicte el juez está asegurada.

Una frase anónima nos enseña que la gran dificultad para avanzar en el conocimiento no está en lo que no sabemos, sino en lo que sabemos mal. ¿Qué pasaría si le contamos, estimado lector, que lo que acaba de leer en los dos párrafos anteriores está lleno de enunciados falsos y que, pese a ser de sentido común, tiene escasa o nula base en lo que sucede en la realidad? ¿Qué pasa si recordamos que esos párrafos forman buena parte de nuestra opinión «informada» sobre cómo funciona el Poder Judicial, sus problemas, las responsabilidades y las soluciones? ¿Qué pasa si recordamos que premisas como las contenidas en esos párrafos son

presentadas en discursos, artículos, libros y hasta políticas judiciales?

Construimos verdades que con gran ligereza asumimos como ciertas y que, peor aun, nunca ponemos a prueba. Esa conducta es privilegiada por el ambiente de la administración de justicia peruana, en la que, pese al potencial de información que se puede recopilar, sistematizar y analizar, el juicio de los expertos se cree suficiente y la gestión de las estadísticas para la toma de decisiones no forma parte de los instrumentos de la gestión ni de la política judicial. Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, tampoco escapan de tal responsabilidad. Son contadas las que investigan, concluyen y recomiendan sobre la base de parámetros objetivos, cuantitativos, medibles, verificables y confiables. Si existe suspicacia sobre la necesidad de este enfoque en una institución como el Poder Judicial, basta con navegar por la Internet y observar la cantidad de estudios cuantitativos sobre la justicia que se producen en países desarrollados: nos hallamos en desventaja.

Nuestro conocimiento sobre cómo funciona la justicia está rodeado de mitos que suenan bonito y hasta nos pueden hacer quedar bien. Sin embargo, insidiosamente empañan los caminos de soluciones efectivas.

Porque hemos sido muchas veces víctimas de los mitos mencionados al inicio y seguramente de otros más, advertimos la necesidad de estudiarlos con serenidad y seriedad y brindar, sin apasionamientos, una opinión informada y objetiva sobre la realidad de la carga procesal. El objetivo no es criticar el pensamiento de uno u otro sector; todo lo contrario: el objetivo es contribuir con información para conocer mejor lo que ya conocemos y criticamos, ampliar el campo de diagnóstico, dejar de responsabilizar siempre al juez, promover consensos en torno de temas cotidianos, generar información útil para la toma de decisiones y plantear mejor las soluciones.

Este documento consta de 13 apartados, cada uno elaborado alrededor de un mito sobre la carga procesal, la mayoría de los cuales ha sido presentado en los dos primeros párrafos de esta introducción. Cada apartado incluye argumentos cuantitativos y cualitativos que llevan las conclusiones hacia su desmitificación como verdades sagradas. Por último, el documento cierra con un conjunto de reflexiones finales.

El trabajo que presentamos no hubiera sido posible sin las conversaciones con algunos abogados que aportaron críticas al borrador inicial de la investigación (aunque también ayudaron a crear más

mitos). Esperamos que el lector encuentre útiles estas páginas no solo como información general sino también como fuente de opinión, discusión y decisión.

Finalmente, a eso apunta. A crear referencias —esperemos, sólidas— para mejorar lo que sabemos y pensamos de nuestro sistema de justicia.

MITO 1: Cada año ingresan muchos más casos en el Poder Judicial

Una de las respuestas o nociones comunes entre magistrados, abogados, políticos, periodistas y ciudadanos en general acerca de por qué el Poder Judicial tiene una elevada carga procesal suele recaer en el continuo aumento de los expedientes ingresados o nuevos. Cada año, más gente interpondría más y más demandas, lo que, a su vez, contribuiría al largo tiempo que un caso promedio demora en resolverse. Esta concepción suele incluso ser tomada como parte de la justificación cuando se trata de sustentar la necesidad de contar con más juzgados, nombrar más jueces o solicitar mayores asignaciones económicas al presupuesto del Poder Judicial.

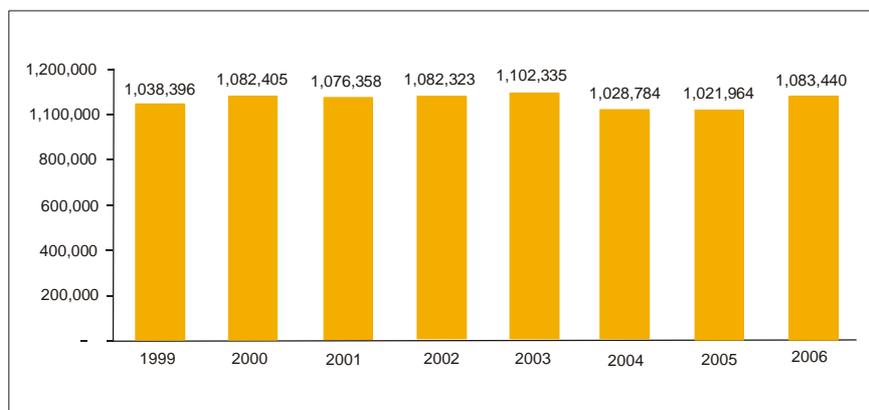
Los datos, sin embargo, muestran una realidad muy distinta sobre cómo ha variado esa nueva demanda. El último dato disponible acerca de lo que en las estadísticas judiciales se denomina expedientes ingresados registra 1 millón 83 mil expedientes en el 2006, y un promedio de 1 millón 65 mil expedientes

entre los años 1999 y 2006. Estamos ante una variable con una volatilidad muy baja desde el punto de vista estadístico: desde hace ocho años muestra una conducta estable (véase el gráfico 1).

¿Cuál es entonces la razón de la denominada sobrecarga procesal? Hace falta mirar la segunda variable que la compone, es decir, los expedientes por resolverse. A diferencia de los ingresos, la acumulación de casos no resueltos registra un crecimiento muy preocupante. Para el 2005 llegó a 1 millón 146 mil expedientes, cifra que duplica la de hace cinco años (2001: 533 mil), aunque un año más tarde rompió con la histórica tendencia al alza, ya que se redujo a 1 millón 102 mil expedientes.

Hay un reconocimiento más o menos consensuado acerca de las razones por las cuales un Poder Judicial afronta una mayor demanda por justicia. Según la teoría, factores por considerar son el incremento de la población, el aumento de la población adulta, el mayor flujo de

Gráfico 1
Expedientes ingresados a nivel nacional, 1999 - 2006



Fuente: Página web del Poder Judicial; Información proporcionada por el Poder Judicial
Colaboración: Consorcio Justicia Viva

transacciones comerciales, mayores relaciones interpersonales, mayor tipificación de delitos, conflictividad, mejora de la confianza en instituciones, reformas en marcha y con resultados (eficacia de instituciones), u otros. Actuar positivamente sobre ellos mejora las condiciones y genera las oportunidades para demandar el servicio de justicia y activar los mecanismos legales para acceder a ella.

En mayor o menor grado, estos factores han formado parte de los eventos o cambios ocurridos en los últimos años — a excepción de la alta confianza en el Poder Judicial y de su efectiva reforma—; tanto es así, que son parte de la justificación oficial para políticas como la creación de más órganos jurisdiccionales. Así lo expresó, en el 2003, el entonces presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, cuando argumentó que la

variación en el número de juzgados «[...] es consecuencia directa de las necesidades reales de administración de justicia, derivada del crecimiento poblacional, incremento de la delincuencia, formación de nuevas modalidades delictivas y, a no dudarlo, del tratamiento necesario en los procesos anticorrupción y contra terrorismo» (Sivina 2003).

No hay duda de la autenticidad del impacto de esos factores en la demanda por justicia. Sin embargo, en el nivel nacional esa nueva demanda ha sido estadísticamente estable. Y lo ha sido a pesar de que para el primer trimestre del 2007 se contabilizan cerca de 500 órganos jurisdiccionales más que en 1999 (1.601 y 1.174 respectivamente).

Así como la demanda condiciona el incremento de la oferta, la relación

también funciona en el sentido contrario. Más dependencias judiciales incentivan que la gente acuda a las cortes, pues el costo de litigar se abarata (Vargas 2004: 464). Sin embargo, las estadísticas nacionales no lo reflejan. Al parecer, el hecho de que el Poder Judicial aún mantenga niveles bajos de confianza (18% según la última encuesta de Apoyo)¹ y de que esté todavía pendiente su reforma son aspectos que podrían explicar que, pese a un aumento en la oferta, la demanda se haya mantenido estable.

Por ello, aun cuando se han generado mayores oportunidades de acceder a la justicia (los juzgados se han acercado físicamente a los ciudadanos), el efecto neto de cuánto han crecido los expedientes ingresados al Poder Judicial es prácticamente nulo. Es quizá ese efecto neto lo que no se esté percibiendo del todo, como para considerar erróneamente que, como el mito apunta, cada año ingresan muchos más casos en el Poder Judicial.

¹ *El Comercio*, 16 de setiembre del 2007, p. A-8.

MITO 2: El Distrito Judicial de Lima concentra la gran mayoría de la carga procesal

Hace solo un par de años, un entonces ex presidente del Poder Judicial fue entrevistado para una investigación que dio cuenta de un dato particular al parecer fundado más en una percepción que en una realidad. Luego de referirse a la creación de los juzgados corporativos con el fin de reducir y estandarizar la carga procesal, resaltó la importancia de esta medida «[...] sobre todo en Lima, donde se concentra el 75% de la carga procesal a nivel nacional» (Simone 2005). La población de la Región Lima asciende, según el último censo poblacional del 2005, a 7,6 millones de habitantes. No obstante, la región tiene una mayor cobertura que el Distrito Judicial de Lima, que cuenta con 5,3 millones de habitantes (<www.pj.gob.pe>). La diferencia se debe a la población de otros tres distritos judiciales en la misma región: Lima Norte, Cañete y Huaura. Eso hace que el Distrito Judicial de Lima cuente casi con un cuarto de la población nacional (19%). Para terminar de armar el argumento contra el mito hace falta mencionar que esa jurisdicción cuenta con una propor-

ción ligeramente mayor de jueces (26%) y de órganos jurisdiccionales (23%) sobre el total nacional (<www.pj.gob.pe>).

Hay, entonces, razones para sospechar que el Distrito Judicial de Lima concentra menos de ese 75% de la carga procesal nacional. En rigor, las cifras nos revelan que llega a una cifra mucho menor: 28% (30% en los ingresos y 27% en los pendientes).

No cabe duda de que la declaración citada buscó darle cierta magnitud a la relevancia de la implementación de los juzgados corporativos. Y aunque los números son una estrategia útil y válida para presentar diagnósticos y justificar propuestas, su manejo debe ser cuidadoso y propender a la exactitud. Por lo mismo, llama la atención la importante divergencia entre la cifra citada en la entrevista y aquella que corresponde a la realidad. Sorprende sobre todo el que la haya hecho un ex Presidente del Poder Judicial, pues debe entenderse que tomó sobre la base de ese tipo de información

decisiones de política judicial que impactaron no solo en los 5,3 millones de ciudadanos del Distrito Judicial de Lima, sino en todo el Perú.

Para otorgarle el beneficio de la duda, quizá podamos suponer que este funcionario no tuvo los datos a la mano o los recordó mal, lo que en realidad no lo excusa, pues de todas formas es un hecho criticable por su calidad de máximo tomador de decisiones en la judicatura.

Esta divergencia en el manejo de estadísticas permite concatenar la idea con un tema de fondo: el uso de información cuantitativa para la toma de decisiones y para la reforma judicial.

En el caso peruano parece claro que, en general, no existe una gestión de alto nivel de la carga procesal y tampoco de las estadísticas. Prueba de ello es que las medidas propuestas no han funcionado aún y que los indicadores de su evolución siguen en estado crítico. Esa gestión implica también a las estadísticas sobre la materia. Hasta donde se conoce, son pocas las decisiones de política judicial que se toman en apoyo de una base estadística seria. Uno de esos casos se aprecia en las resoluciones del Consejo

Ejecutivo para crear más dependencias, en las que no se menciona información alguna que refleje la necesidad de la medida en términos de demanda insatisfecha, productividad, capacidad de atención de casos, crecimiento de conflictividad, etcétera. Por lo menos, esta información nunca se ha hecho pública.

Hammergren, experta del Banco Mundial en temas de reforma judicial en América Latina, apunta que el trabajo de fondo que requerían las reformas judiciales en América Latina (incluido el Perú) ha sido apañado por la enorme facilidad con la que pueden tomarse decisiones sobre la base del conocimiento convencional de las fallas de los sistemas de justicia (Hammergren s/f: 6). Se cree mucho en el juicio de los expertos, sin tomar en cuenta que a veces ellos también se equivocan. Ese conocimiento convencional ganó espacio y batallas frente a la razón de las estadísticas como base para el diagnóstico de los problemas y para la planificación de reformas judiciales. Es precisamente eso lo que se aprecia al asumir que, como se señala en el mito, Lima, la capital del país, carga con una elevadísima parte de los juicios en el Poder Judicial.

MITO 3:

Los juzgados de paz letrados son los órganos jurisdiccionales más saturados de trabajo

Hay cierta tendencia a considerar que los juzgados de paz letrados llevan la peor parte en materia de acumulación de expedientes. Son, pues, la primera puerta de entrada al Poder Judicial. Valga al respecto una aclaración inicial: el mito no dice que los otros niveles jurisdiccionales (salas y juzgados especializados) no muestren una importante carga acumulada de casos; solo afirma que la mayor parte de esta carga recae en los juzgados de paz letrados.

Si tomáramos en cuenta simplemente la cantidad de expedientes ingresados y pendientes en cada uno de los niveles jurisdiccionales (sin contar a la Corte Suprema), la posibilidad de caer en error sería alta. Con respecto a los ingresos, son los juzgados especializados los que reciben la mayor cantidad. En este mismo nivel, ahora con mayor claridad, son también los juzgados especializados los que anotan la mayor cantidad de expedientes por resolver (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Carga procesal en cada nivel jurisdiccional, 2005

	Expedientes pendientes	Expedientes ingresados
Salas superiores	180.045	89.392
Juzgados especializados	501.794	751.054
Juzgados de paz letrados	340.485	305.834
Total	1'022.324	1'146.280

Fuente: Página web del Poder Judicial.
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Esa primera lectura no es ni debe ser concluyente, pues no se ha tenido en cuenta la carga de trabajo individual de cada «unidad de justicia», es decir, de cada órgano jurisdiccional. Indicadores de expedientes en órgano jurisdiccional promedio ofrecen un mejor acercamiento al tema, tal como se recoge en el gráfico 2; y de ahí se pueden extraer varias conclusiones:

1. En cuanto a expedientes ingresados por órgano jurisdiccional: Resulta notorio que son las salas superiores las que han recibido más casos.
2. En cuanto a expedientes pendientes por órgano jurisdiccional: Con una diferencia corta, son los juzgados especializados los que muestran mayor acumulación de casos por órgano jurisdiccional.
3. En cuanto a la carga procesal por órgano jurisdiccional: Aunque los tres niveles son preocupantes, son las salas superiores las que, en promedio, dan cuenta de la mayor cantidad de carga procesal por órgano jurisdiccional.

Gráfico 2
Carga procesal por órgano jurisdiccional 2005



Fuente: Página web del Poder Judicial
Colaboración: Consorcio Justicia Viva

Aun cuando las cifras mostradas diagnostican la situación de la carga de trabajo, dicen poco de la capacidad de respuesta promedio en cada nivel. Con el ánimo de brindar un análisis más

detenido y útil, vale la pena destacar cuánta de esa carga procesal está siendo resuelta, en promedio, por cada dependencia (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Porcentaje de resolución de la carga procesal por órgano jurisdiccional, 2005

Nivel jurisdiccional	¿Cuánto de la carga procesal se resuelve?
Salas superiores	69
Juzgados especializados	34
Juzgados de paz letrados	56
Nacional	55

Fuente: Página web del Poder Judicial.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

De acuerdo con este panorama, la capacidad de los juzgados especializados de resolver su carga procesal está muy por debajo de aquélla de las salas superiores, lo que contribuye a propiciar un mayor ritmo de acumulación de casos pendientes. Uno de los factores quizás sea que son los órganos con menor cantidad de personal de apoyo

Si se hace una lectura de los datos recopilados, se puede colegir que la situación general de los juzgados de paz letrados no es como la del mito, es decir, no se presenta como la más grave cuando se toman en cuenta todos los niveles jurisdiccionales. Sin embargo, ello debe

interpretarse de la manera correcta. La conclusión no va en el sentido de señalar que los juzgados poseen una situación cómoda frente a la carga procesal; se afirma, más bien, que la realidad de la carga procesal los incluye en su aguda problemática y en sus potenciales consecuencias: demora en la solución de los casos, insuficiente atención del juez a cada caso, resoluciones judiciales sin la calidad debida, así como también mayores oportunidades para el manejo discrecional de los expedientes, continuidad en la vulneración de los derechos afectados de las partes, entre otros factores.

MITO 4: Un juez debe resolver mil casos por año

Una práctica con cierto arraigo en los poderes judiciales de todo el mundo es la de establecer estándares máximos o racionales de carga procesal. En nuestro país, la resolución administrativa 108-CME-PJ de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, dictada el 29 de mayo de 1996, estableció estándares de carga procesal máxima razonable: 450 expedientes para juzgados penales, 880 en civiles, 600 laborales y 1.000 expedientes para juzgados de familia, mixtos y juzgados de paz letrados.

En el marco de una política integral de evaluación del desempeño, la medición de la carga estándar, máxima o racional de la carga procesal es una herramienta útil no solo para la evaluación del trabajo del juez sino también para brindar información indispensable que permita determinar cuellos de botella (nuevos o antiguos) e incluso, conjugada con más información, para tomar decisiones como crear más órganos jurisdiccionales allí **donde se los necesite.**

En primer lugar, sea cual fuere el estándar impuesto, el requisito es que esté elaborado y fundamentado sobre bases sólidas. En el caso peruano, tal como señala el *Informe del Grupo de Trabajo sobre Modernización del Despacho Judicial* elaborado por la Comisión de Magistrados para la Reforma del Poder Judicial, se plantearon indicadores de carga procesal máxima anual durante la reforma judicial de Fujimori a partir de un estudio de la Pontificia Universidad Católica del Perú con la información estadística procesada por Apoyo y el INEI (CMRPJ 2003: 14). Por alguna razón, los criterios determinados no fueron tomados en cuenta por la resolución administrativa que posteriormente versara sobre la materia (108-CME-PJ), pues al final se optó por estándares que en casi todos los casos duplicaron los originalmente propuestos.² El estudio sugirió estándares de 300 expedientes en juzgados penales, 440 civiles, de familia y de paz letrados, y 660 en laborales.

² En opinión de un ex vocal supremo, la fijación de los nuevos estándares no tomó en cuenta ningún factor técnico.

Como punto de referencia, un sistema distinto como el alemán cuenta con estándares de 570 casos por año para las cortes distritales y 140 para las cortes locales, aunque se reconoce la poca solidez de los datos (Hess 2005: 22, 28). Su caso es además especial, dado que aplica un sistema de medición de expedientes según su complejidad.

El umbral impuesto por el estudio técnico citado estableció una valla, al parecer muy baja, que se hubiera convertido rápidamente en irreal y problemática en la realidad peruana, pues no reflejaba la capacidad del juez y hubiera podido distorsionar posteriores decisiones en el ámbito de la política judicial (por ejemplo, nombrar más jueces para, según esos parámetros muy bajos, hacer frente a una carga procesal muy elevada o sancionar a todo juez que exceda ese límite).

Los datos disponibles más antiguos de carga procesal datan de 1997 y conciernen solo al total nacional. Para entonces, y aunque no se cuenta con información por especialidad, la carga por juez llegó a 686 expedientes, lo que quiere decir que superaba todos los estándares en el nivel de juzgados propuestos por el estudio técnico. Hoy en día, ese promedio en juzgados supera los 1.400 expedientes por año. Y esa cifra incluye especialidades

en estado aun más crítico, como los juzgados contencioso-administrativos, con un promedio de carga por juzgado que supera los 8 mil expedientes.³

Por ahora, los estándares de carga procesal sirven solo para ser incumplidos. No recogen la realidad estructural del funcionamiento de los despachos judiciales, ni tampoco su capacidad operativa ni la del personal que trabaja en ellos.

En segundo lugar, más allá de la discusión de si mil expedientes es la carga óptima, resulta vital rescatar un tema que ya es práctica en algunos países. La manera tradicional de medir la carga procesal conduce al supuesto de que cualquier expediente es tan complejo como cualquier otro (podríamos denominarlo un sistema «1 más 1»). Un proceso tramitado por la vía sumaria será contado por la estadística como el que va por vía de conocimiento, pese a que el segundo debe pasar por una mayor cantidad de etapas hasta la sentencia. Lo mismo sucede incluso entre especialidades (a los procesos penales se les suele atribuir una mayor duración). En concreto, un proceso penal abierto a una banda de asaltantes con treinta acusados de por medio y otros tantos testigos se contabiliza como un expediente, lo mismo que, por ejemplo, un proceso por

³ Resolución administrativa 148-2007-CEPJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (15 de agosto del 2007), que ordena la reconversión de juzgados civiles en contencioso-administrativos.

el incumplimiento de pago del alquiler de un departamento o un proceso judicial abierto para obtener el divorcio.

Países como Holanda o Alemania han abandonado esa visión tradicional; conforme a criterios técnicos, allá se pondera ahora la carga procesal según su complejidad. Por esa vía las estadísticas toman mucha mayor racionalidad no solo para la fijación del nivel máximo de expedientes que cada juzgado puede racionalmente tolerar, sino también porque ella transparente y vuelve más lógica la medición del trabajo del juez, de modo que se convierte en una poderosa herramienta de decisión. No es así como funciona hoy el Poder Judicial en nuestro país; pero debería. Un primer paso ya está dado, pues existe una interesante propuesta elaborada por un magistrado para hacerla viable (Salas 2003).

En tercer lugar, incluso en el escenario en el que los topes a la carga por año se basen en rigurosos criterios técnicos, los límites

son solo un instrumento y no un fin en sí mismo. Más importante aun es emplearlos como una herramienta para medir el desempeño del juez, determinar la necesidad de personal adicional en el juzgado, detectar dilaciones a tiempo, percibir la necesidad de crear más dependencias judiciales, impulsar estudios en los que la carga empiece a incrementarse sostenidamente u otros.

Sin ese conjunto de criterios como paradero final en la determinación y medición de indicadores de desempeño, se puede caer, como en el mito, en la obtención de un estándar de carga procesal frío y rígido, incapaz de reflejar la complejidad del aparato judicial; peor aun: luego ese mismo estándar puede ser tomado como referencia para aplicar sanciones al juez cuando lo exceda, y así se vería conminado a resolver más rápido para evitar que se le llame la atención, lo que, a su vez, afectaría la calidad de su trabajo.

MITO 5

Existe una generalizada sobrecarga procesal

Como resultado del trabajo de un grupo de magistrados que integraron la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, su informe dejó sentado que: «En las visitas realizadas [a juzgados e instalaciones de las cortes de Lima, Callao, Lima Norte y Huaura] y en los informes de las Cortes Superiores de Justicia se ha podido constatar una *percepción* generalizada respecto a una sobrecarga procesal» (CMRPJ 2005: 8, 14) (cursiva propia).

Donde quiera que se lean o escuchen referencias a la carga procesal, se alude siempre a su gran magnitud. Palabras como exceso, congestión, saturación u otras son utilizadas con frecuencia y tomadas con «naturalidad». En ocasiones, cifras casi siempre muy generales sirven de acompañamiento cuantitativo. Y con toda razón: sostener que más de un millón de expedientes tiene el estado de pendientes suena, y en efecto es, muy grave.

Hammergren sostiene que los jueces alrededor del mundo creen estar siempre saturados de expedientes y que incluso la dilación suele ser menor de lo que los expertos locales sostienen (Hammergren s/f: 19), lo que parece ser también confirmado en otras realidades. Alemania tiene la mayor cantidad de jueces por habitante en Europa, pero aun así la magistratura reclama estar dotada con menos recursos humanos de los que debería (Hess 2005: 21). Igualmente, la Comisión por la Eficiencia de la Justicia de la Unión Europea expone como uno de sus ejes de trabajo a la lucha contra la dilación judicial (<www.cepej.int.eu>).

Si el argumento de Hammergren es verdadero, es una percepción que envuelve cierto peligro. Adviértase que uno de los principales móviles para la política de crear más juzgados es precisamente la sobrecarga procesal,⁴ a pesar del consenso que se encuentra en

⁴ Esta justificación ha sido mencionada en discursos de, por lo menos, los últimos cuatro presidentes del Poder Judicial (Távora, Vásquez Vejarano, Sivina y Alfaro). Véanse, en la página web del Poder Judicial, discursos con ocasión de: Alfaro, apertura del año (2002); Sivina, Mensaje a la Nación (2003), inauguración de juzgados penales transitorios (2003), sustentación de presupuesto (2003), Día del Juez (2004); Vásquez Vejarano: sustentación de presupuesto (2005), apertura del año (2006); y Távora: apertura del año (2007).

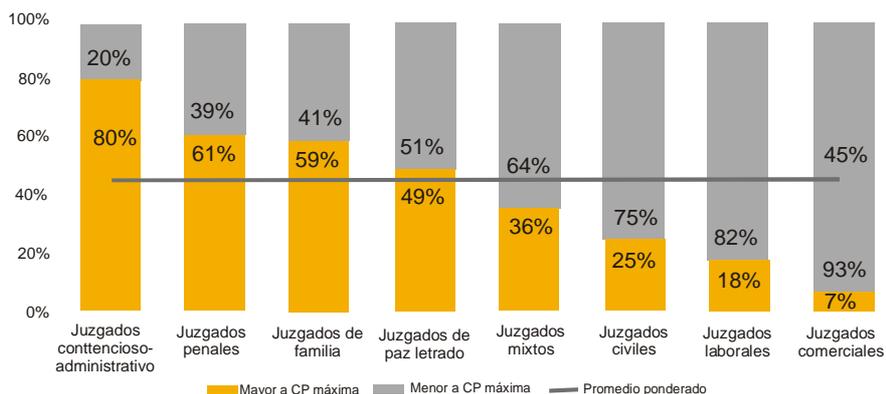
la literatura internacional sobre la baja eficacia de esta alternativa si no forma parte de un paquete integral y estructural de medidas.

umentando de forma acelerada en razón de lo que no logra resolverse; y, iv) la productividad en la resolución de casos no está en su más alto nivel.

Un estudio previo de Justicia Viva intentó probar esta tesis con diversos indicadores de carga y descarga procesal entre los años 1996 y 2005, que van más allá de la simple confrontación de cuántos casos ingresan y cuántos se resuelven, y que incluso se basa en comparaciones internacionales (Hernández 2006). Vale la pena rescatar cuatro de sus conclusiones: i) la cantidad de expedientes ingresados no es alta sino más bien relativamente baja; ii) la cantidad de expedientes no resueltos o pendientes es significativamente alta y crece a un ritmo preocupante; iii) por la conclusión anterior, la carga procesal está

Gracias a que la página web del Poder Judicial ofrece desde el 2007 estadísticas más detalladas, en el marco de una política de mayor transparencia, es posible poner a prueba otra vez la hipótesis y el mito de la generalizada carga procesal. Para tales fines, resulta útil tomar como parámetro de comparación el estándar de carga procesal máxima anual por juzgado citada en el mito anterior, por supuesto, con todas las salvedades a las que ahí se hicieran referencia y, además, con lo ya dicho acerca de cómo contabiliza sus expedientes el Poder Judicial («1 más 1»; véase el gráfico 3)

Gráfico 3
Porcentaje de juzgados que exceden la carga procesal máxima 2006



CP: Carga procesal.
Nota: El estándar de carga procesal máxima proviene de la Resolución Administrativa 108-CME del Poder Judicial (29 de mayo, 1996)
Fuente: Página web del Poder Judicial

Datos preliminares permiten concluir que, en el escenario general, un porcentaje ligeramente menor de la mitad de los juzgados especializados y juzgados de paz letrados a escala nacional (45%) tiene una carga mayor al límite que racionalmente podría soportar.

Como todo promedio, el dato esconde realidades muy disímiles, y es precisamente en esa diversidad donde reside la respuesta al mito. La sobrecarga, medida como el volumen de expedientes por encima de un máximo razonable, alcanza a más de la mitad de los juzgados en las jurisdicciones penales (61%) y de familia (59%), y abarca a prácticamente la mitad de los juzgados de paz letrados (49%). Sin embargo, la situación más grave —casi con seguridad la más grave en el ámbito nacional— está en los juzgados contencioso-administrativos: 8 de sus 10 juzgados (80%) tienen una carga mucho mayor que cualquier límite (promedio de 7.408 expedientes).⁵ De no ser porque los 2 juzgados restantes se crearon a finales del 2006, la cifra llegaría al 100%. Solo entre febrero y mayo del 2007 los 6 juzgados contencioso-administrativos con turno abierto

recibieron 8.775 expedientes, tal como se da cuenta en la resolución administrativa 148-2007-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (15 de agosto del 2007), que convierte juzgados civiles en contencioso-administrativos.⁶

Por otro lado, 75% de juzgados civiles tienen una carga procesal menor que su máximo razonable (880 expedientes), y 59% una carga menor de la mitad de ese máximo (440 expedientes).⁷

En conclusión, la carga procesal sí existe, pero no es generalizada, como señala el mito. Y esto no constituye logro alguno, sino un paso importante para poder reconocer dónde están los problemas más graves y priorizar las soluciones. En ese sentido, se conoce que la gestión del actual Presidente del Poder Judicial estaría priorizando acertada y precisamente las especialidades contencioso-administrativas y de familia, mientras que en lo penal la batalla se están dando con la implementación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura y La Libertad con éxitos iniciales que auguran buenos resultados (De la Jara 2007).

⁵ El estado crítico de estos juzgados y los justiciables detrás de los procesos ahí ventilados (sobre todo pensionistas) hace que merezcan mención aparte. Hace unos meses la Defensoría del Pueblo publicó el Informe 121, que resalta su problemática y propone soluciones concretas al respecto (Defensoría del Pueblo 2007).

⁶ Esta acertada pero aún insuficiente decisión se basa en lo que precisamente se desea desmitificar en este punto.

⁷ Se sobreentiende que este promedio esconde juzgados con más y menos grado de saturación de casos que el promedio.

Y aunque el mito ha sido desmentido, queda una pregunta de fondo: ¿qué diferencia a los juzgados comerciales de los contencioso-administrativos a tal punto que los ubica en extremos opuestos en el gráfico presentado? La pregunta, en gran parte, se responde en varios de los siguientes mitos al desmentir falsas causalidades y reconocer variables que sí importan. en resumen, lo que hace la diferencia está en: modelo de despacho judicial no tradicional, uso de herramientas

de gestión modernas, compromiso, liderazgo político judicial, apoyo económico, impulso del sector empresarial, etcétera. Por ello, medidas como inventarios o depuración de expedientes (mandar al archivo los que estén en estado de abandono) solo sirven para reducir la carga procesal en las estadísticas, pero carecen por completo de efecto en la carga efectiva de trabajo del juez.

MITO 6

Todos los expedientes ingresados equivalen a nuevas demandas

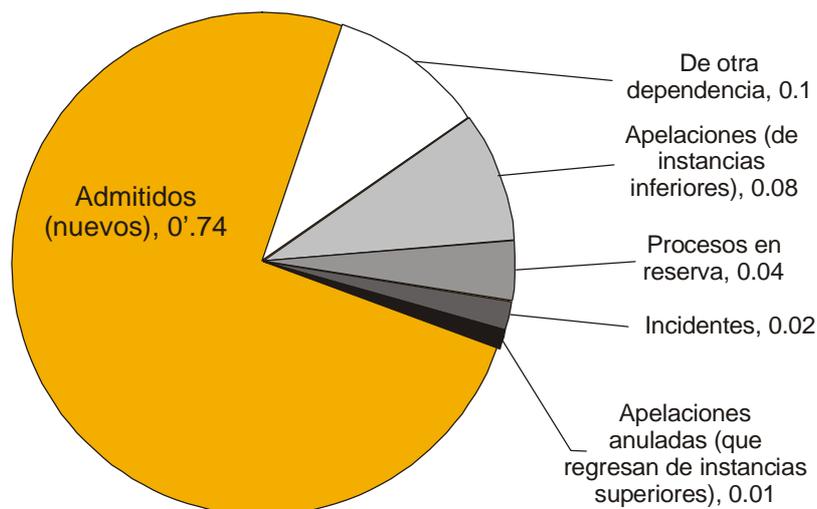
Al hablar de carga procesal se suele caer en cierto error que introduce algo de distorsión en las estadísticas. Es común tomar el expediente ingresado como sinónimo de expedientes nuevos o demandas que ingresan por primera vez en el Poder Judicial. Así lo hace, además, todo Presidente de este poder del Estado cuando se refiere con cifras al tema, al igual que los abogados, los investigadores, la prensa misma y, en general, todo ciudadano. Tomar la variable a secas como una definición induce al error, pero ello no es razón para abandonar la búsqueda de lo que el propio Poder Judicial considera como un expediente ingresado. Estamos, en este caso, ante un problema y un mito que se puede hallar y crear sin dificultad en las estadísticas de cualquier Poder Judicial del mundo.

La definición de esta variable que el Poder Judicial ofrece en su página web señala que los expedientes ingresados son aquellos «[...] expedientes

principales admitidos a una dependencia judicial por primera vez y los que provienen de otra dependencia por transferencia, apelación de instancia inferior, en un período mensual». Como se puede ver, hay en esta definición componentes adicionales de importancia.

Lamentablemente, la página web no contiene la información desagregada. Si se desea conocer esos datos, es necesario acudir a los medios que facilita la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, algo que no siempre es fácil para cualquier ciudadano. Al respecto, tuvimos acceso a datos del 2003 que muestran que el 74% de lo catalogado como expedientes ingresados corresponde estrictamente a casos que llegan por primera vez al Poder Judicial. Las transferencias de casos entre juzgados y las apelaciones que suben a instancia superior representan la mayor parte del porcentaje restante (10% y 8% respectivamente; véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Composición de los expedientes ingresados, 2003



Fuente: Poder Judicial: Estadísticas de la *función jurisdiccional a nivel nacional*. Periodo: enero-diciembre 2004
 2003. Lima, 2004
 elaboración: Consorcio Justicia Viva

Dada la naturaleza de ese 26% de expedientes de casos no nuevos, se puede asumir que es una proporción que tiende a mantenerse constante en el tiempo, tal como para no influir significativamente en el comportamiento de la variable global de expedientes ingresados en el tiempo. De todas formas, es un supuesto que debe ser corroborado por datos en un horizonte temporal más amplio.

Estamos ante un mito que, fácilmente desmentido, aún encara el reto de hilar más fino en el análisis para determinar cómo se mueven esos otros procesos que no representan demandas nuevas y que quizá puedan estar generando un mito tan perjudicial como aquel: la creencia de que son estables en el tiempo.

MITO 7

Todos los expedientes resueltos equivalen a sentencias

Este mito tiene el mismo fondo que el anterior: envuelve un tema de definición e información no divulgada. En este caso, cuando la referencia está puesta sobre los expedientes resueltos, automáticamente se asume que la resolución o culminación de cada proceso debe las gracias a la sentencia emitida por un magistrado. La tendencia al error es igualmente compartida en diversos ámbitos y por diferentes funcionarios, personalidades, investigadores y ciudadanos.

El fin del Poder Judicial es hacer justicia, y lo hace luego del estudio de las demandas que le llegan; después, sus jueces se pronuncian sobre el fondo de la controversia en una sentencia en la que señalan a quién de las partes favorece la razón. Resultaría lógico, entonces, pensar que «todo» expediente deba terminar con una sentencia.

Aquí es útil acudir nuevamente a lo que el Poder Judicial define como expedientes resueltos. Según la página web del Poder Judicial, son «[...] los expedientes principales que han concluido con todas

las etapas del proceso habiéndose dictado sentencia, informe final o auto definitivo». Como se puntualizó en el mito anterior, no buscar la definición correcta es falta de todo el que cae en el error del mito, pero también se hace necesario no solo contar con el concepto de la variable expedientes resueltos sino también con el detalle estadístico para cada uno de sus componentes. No es ese el caso, y esa información solo puede conseguirse haciendo uso de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública.

A partir de la definición expuesta, es posible conocer –de hecho, todo abogado sabe que los procesos no siempre acaban con sentencia– las distintas formas en que un proceso judicial puede culminar, de modo que uno esperaría que las sentencias sean la gran mayoría dentro del grupo de expedientes resueltos. Pues bien: esa creencia, basada en puras percepciones, está lejos de la realidad. Estirando ligeramente las cifras, 5 de cada 10 procesos culminan con sentencia.

Quizá aun más sorprendente sea que casi 3 de cada 10 procesos sean cerrados por autos definitivos, es decir, por resoluciones del juez en las que no se decide sobre el pleito que llevó a juicio a

las partes sino que se pronuncia sobre cuestiones de forma.⁸ Tampoco se trata de privilegiar fríamente el número de sentencias, pues ello puede traer consigo la reducción de su calidad.

Cuadro 3
Composición porcentual de los expedientes resueltos, 2003-2005

Tipo	2003	2004	2005
Sentencia	47%	49%	45%
Auto definitivo	38%	36%	37%
Informe final	2%	2%	2%
Conciliación	3%	3%	3%
Apelaciones resueltas	10%	12%	13%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Información proporcionada por la Gerencia de Planificación del Poder Judicial.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

¿Por qué sucede esto? Además, ¿por qué hay tantas diferencias entre distritos judiciales? (En Lima, el 59% de casos termina en sentencia, y en Huancavelica apenas el 17%; Apurímac resalta entre todos por el 11% de casos resueltos por conciliación).

Aunque por ahora solo caben hipótesis, las razones se encontrarían en cuatro frentes:⁹

En el frente que engloba a las partes del proceso vale tener en consideración la conducta litigiosa tendiente a llevar todo conflicto al Poder Judicial, demandas no admitidas por carecer de fundamento (demandas para asustar, ganar prestigio, etcétera), demandas con plazos vencidos para presentarse, falta de información a ciudadanos, rebeldía, abandono del caso, etcétera.

⁸ Según Santos Pastor, en España el 30% de las causas civiles terminan por auto, «[...] que habitualmente implica menor esfuerzo que la sentencia» (Pastor 2003:18).

⁹ El referido Informe Defensorial 121, enfocado en los juzgados contencioso-administrativos, reporta varias de las hipótesis aquí vertidas en cada uno de los cuatro frentes descritos.

En el frente del abogado las influencias obedecerían al insuficiente conocimiento jurídico, al escaso contacto con la parte, a la deficiente preparación de las demandas, a casos jurídicamente mal llevados (excepciones finiquitarían el caso), a la captación maliciosa de clientes (ciudadanos incautos), a la desvinculación de la parte, etcétera.¹⁰

¹⁰ Datos de los juzgados contencioso-administrativos apuntan que el 26% de las demandas son admitidas sin subsanaciones y un 41% son declaradas improcedentes (Defensoría del Pueblo 2007: 66). En el caso de los juzgados de paz letrados, la cifra es de 22% (Hammergren s/f: 7).

MITO 8

El único trabajo del juez es emitir sentencias

Por el lado del juez hay que tener en cuenta su excesivo formalismo en distintas etapas del proceso (en la admisión, por ejemplo), lógica de descarga (reducir los expedientes por trabajar sin tener muy en cuenta la calidad del trabajo), etcétera.

Por último, las razones estructurales se vinculan con el privilegio del formalismo en los procesos, la incapacidad del sistema para desincentivar las demandas frívolas u aprovechadas (sanciones a abogados o partes), la insuficiente información sobre cuándo recurrir al Poder Judicial, entre otros factores.

Cierto convencionalismo tiende a creer que el único trabajo del juez es dictar sentencias, lo que mantiene relación con el mito anterior que equipara expediente resuelto con sentencia. En general, el ciudadano común tiene un conocimiento insuficiente de cómo funciona la justicia y sus instituciones en el Perú.¹¹ La pobre

educación, la escasa costumbre de informarse, el deficiente acceso a información y la ineficacia de las autoridades para hacer frente a este asunto traen resultados negativos. Ejemplo de ello es el enunciado del mito. En otros casos ocurre incluso que para algunos la diferencia entre las labores de un juez y las de un fiscal puede ser un tanto borrosa.

En parte, los mismos abogados, las autoridades judiciales y el sistema jurídico y judicial contribuyen o inducen a ello. Entender las discusiones de temas jurídicos demanda el conocimiento de nociones previas de Derecho que los interlocutores muchas veces no explican, no están dispuestos a aclarar o simplemente no saben hacer entender. Es común que las sentencias estén redactadas en un lenguaje poco entendible y amigable, y a veces hasta poco lógico, a tal punto que normalmente es difícil para una persona promedio leer y entender lo que el juez quiso decir

¹¹ Véase, por ejemplo, «¿Qué se sabe y se piensa del sistema judicial?», en revista *ideelen*.º 154, pp. 39-43. Lima: Instituto de Defensa Legal, mayo del 2003, pp. 39-43.

(algunos abogados incluso cobran por ello).

En lo primordial, las tareas de un juez se pueden dividir en jurisdiccionales y administrativas, aunque para algunos jueces más conservadores prácticamente no hay tareas administrativas pues finalmente toda tarea, en última instancia, guarda relación con lo jurisdiccional.

En este último tipo de tareas se agrupan las que necesitan del razonamiento lógico y jurídico del juez y cuya base de conocimiento se nutre tanto de los hechos del caso como del Derecho. El producto por excelencia de esas tareas jurisdiccionales es la sentencia y, según el caso, determinados autos (resoluciones sobre aspectos de forma) que también necesitan del razonamiento lógico y jurídico del juez, como pueden ser autos sobre fijación de puntos controvertidos, autos de calificación de pruebas, autos de conciliación y otros.

Las tareas administrativas, por su parte, guardan relación con la gestión de determinadas etapas del proceso, así como con la administración del funcionamiento del despacho. Incluyen la tramitación de exhortos, la realización de audiencias, la atención a las partes o sus abogados, efectuar diligencias externas, la respuesta a quejas de usuarios, la supervisión del personal del despacho, etcétera. Sobre el particular,

ciertos datos un poco antiguos nos pueden dar alguna orientación sobre el tiempo que el juez les dedica. En 1995, la dedicación del juez a tareas administrativas (para las cuales además no ha sido preparado) en un modelo de despacho tradicional como el que prima hoy en nuestro país (es decir, sin servicios comunes en áreas como notificaciones, calificación de demandas, archivo, etcétera) consumía el 69% de su tiempo (Buscaglia y Dakolias 1995), distribución similar a la registrada en Argentina y Brasil, donde ella llegaba a 70% y 65% respectivamente (Buscaglia y Ulen 1995, citado en Buscaglia 1997: 36).

La tarea del juez no es entonces tan simple y restringida como sostiene el mito; no se trata de sentarse a leer y sacar una sentencia. Está llena de actos procesales distintos de las sentencias y acompañada de burocracia y procesos internos que toman su tiempo y dificultan que se dedique más a cada caso. Ello se complica porque se considera que el juez es todavía el centro de casi todas las tareas administrativas del despacho. La gestión administrativa del modelo tradicional de despacho judicial está aún muy vinculada a tareas que él mismo debe realizar pero que, bajo un esquema corporativo adecuadamente planteado (respetando su independencia), podría delegar con toda facilidad para una gestión más eficiente.

MITO 9

Basta con la sentencia del juez para que su decisión se cumpla

Para quienes no han tenido experiencia alguna con el Poder Judicial o para quienes simplemente carecen de un conocimiento debido en el tema, la justicia se alcanza cuando culmina el proceso judicial y se obtiene la sentencia del juez que le da la razón a una de las partes. Se asume que, una vez acatado el fallo, la causa del conflicto desaparecerá automáticamente.

Sin embargo, la justicia cumple su cometido apenas cuando la sentencia es cumplida, no cuando es emitida. Solo entonces se cierra la tutela jurisdiccional efectiva.

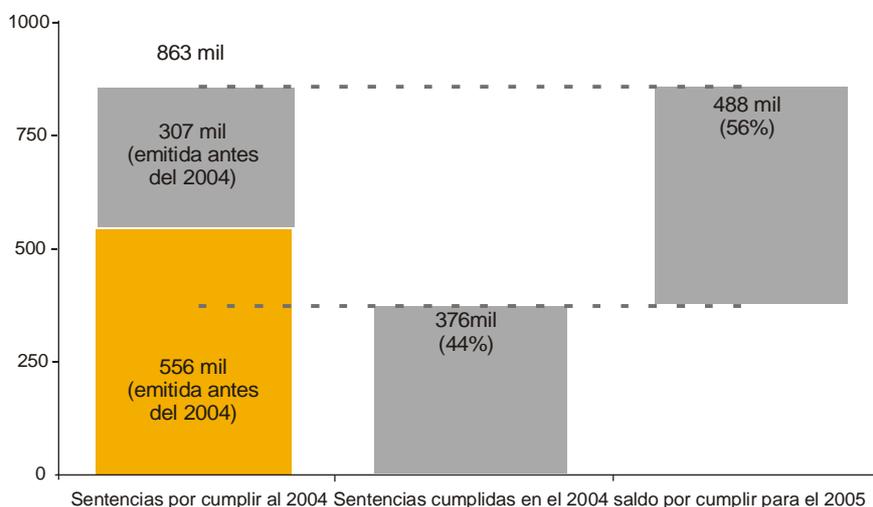
En el 2004, solo el 44% de las sentencias por cumplirse (emitidas ese mismo año y anteriores pendientes de cumplimiento) pudieron hacerlo. Eso quiere decir que de los 863 mil expedientes por cumplir (de los cuales 556 mil eran resoluciones

anteriores al 2004), solo en 376 mil se acató el fallo dictado por el juez. Las 487 mil restantes pasaron como pendientes de ejecución para el siguiente año (véase el gráfico 5).¹²

Estos datos están disponibles gracias a una corrección metodológica que el Poder Judicial hiciera a sus estadísticas en el 2003. Con ello no solo se sacó a la luz información desconocida hasta el momento, sino que se pudo conocer también un problema social que prolonga la vulneración de los derechos de los ciudadanos que los llevaron a abrir procesos judiciales, además de afectar la confianza institucional y el Estado de Derecho. Aunque son necesarios mayores estudios para detectar en qué tipo de casos se dan estos problemas, los más graves incumplimientos de sentencias ocurren en los fallos de los juzgados de

¹² Se debe reconocer que las cifras están algo sobrevaloradas, pues no se podría exigir que todas las sentencias dictadas en diciembre del 2004 sean cumplidas en el mismo mes, sobre todo cuando hay obligaciones de pago de por medio.

Gráfico 5
Estado de expedientes en ejecución de sentencia, 2004



Fuente: Poder Judicial: Estadísticas de la *función jurisdiccional a nivel nacional*. Periodo: enero-diciembre 2004 Saldo por cumplir para el 2005
 Elaboración: Consorcio justicia Viva.

paz letrados. Cruzando información, parecería que esa concentración se da en procesos de bancos y fondos de pensiones contra personas no representadas (Hammergren 2004: 9).

¿Quiénes tienen la responsabilidad por ese incumplimiento? Sobre todo la propia parte perdedora, que es incapaz o se niega a asumir su responsabilidad a tiempo.¹³ Sin embargo, algo de ella recae también en el juez, por no emplear de forma eficaz los medios coercitivos existentes para convertir su palabra en ley, dispuestos en diversos cuerpos legales que van desde multas, como en

el Código Procesal Civil (artículo 53) y en el Código Procesal Constitucional (artículo 22), hasta la prisión preventiva dispuesta en el Código Procesal Penal (artículo 399).

Por último, un inconveniente adicional es que el sistema de justicia no dispone de —ni genera— los incentivos (positivos y negativos) adecuados para que las partes perdedoras cumplan con el fallo. Hace falta un sistema de multa efectivo que motive al juez a emplearlo. Por el contrario, son frecuentes las quejas acerca del papeleo para su registro en el juzgado, la dificultad para hacer que se paguen

¹³ Por supuesto que habrá excepciones cuando las sentencias impliquen, por ejemplo, obligaciones de pago que la parte perdedora no pueda cumplir de inmediato (reparaciones civiles elevadas, intereses devengados de la deuda, beneficios sociales acumulados, etcétera), o alguna otra gestión que implique pasar por algún trámite.

(Ceriajus 2004: 38) e incluso de que son objeto de apelación. Por ello, usualmente es un recurso poco aplicado por el juez. De esta forma, pese a las multas que se imponen se acumulan deudas impagas que con un adecuado sistema de cobro el Poder Judicial podría convertir en recursos propios.

Esas actitudes contribuyen a que el mito expuesto sea justicia que no llega, cuando

en realidad el cumplimiento de sentencias no debería implicar mayor tiempo de espera o incluso iniciar nuevos procesos para ejecutar las sentencias con las que ya se cuenta. El peligro potencial se puede avizorar cuando se echa una mirada a lo ocurrido en otros países. Formas violentas de amedrentamiento para asustar u obligar a cumplir sentencias han aparecido en Egipto, Indonesia, Polonia, Albania o Rusia (MacLean 2004: 42).

MITO 10:

La falta de recursos causa la sobrecarga procesal

Una justificación común para explicar la sobrecarga procesal es la falta de recursos. Se arguye que la capacidad económica del Poder Judicial es insuficiente como para poder hacer frente a la cantidad de casos que deben ser resueltos. En la línea del argumento, un presupuesto limitado condiciona y perpetúa la insuficiente cantidad de juzgados, la deficiente condición de la infraestructura y las carencias logísticas de los juzgados. En ese ciclo de efectos, al final las condiciones para el acceso a la justicia resultan afectadas.

Reconocemos plenamente que un Poder Judicial con pobres recursos económicos no estará en la capacidad de enfrentar todas las dificultades institucionales que la ciudadanía le exige.

Un estudio de hace casi dos décadas determinó que bajo cierto umbral, la cantidad de recursos afecta el desempeño de los juzgados y la duración de los procesos, pero en la mayoría de los casos

la dilación guarda relación con la ineficiencia en el funcionamiento de las dependencias judiciales más que con la escasez de recursos (Fabri y Langbroek 1998: 2).

No es osado aseverar que incluso con bastantes recursos la carga procesal puede seguir siendo un tema de preocupación nacional. Vargas señala que en Chile el aumento de presupuesto de 289% entre 1977 y 1995 se tradujo en apenas 152% más de causas terminadas (Vargas 2004 465). El Poder Judicial de Costa Rica es otro buen ejemplo: con un 5,4% del presupuesto nacional para la judicatura en el 2005, el presupuesto judicial per cápita llegó a 40 dólares (Poder Judicial de Costa Rica 2007: 3, 8), cifra de las más elevadas en América Latina y el Caribe (Perú: 1,36% y 9 dólares en el 2007 respectivamente), al igual que su cantidad de jueces: 17 por cada 100 mil habitantes (Perú: 6), según datos del Centro de Estudio de la Justicia de las Américas (Centro de Estudios de la Justicia de las Américas 2005). A pesar de ese fuerte sostén económico y humano,

en el 2000 el Poder Judicial de Costa Rica registró 800 mil expedientes ingresados (Mora 2001: 3) para una población que apenas llegaba entonces a los 2,8 millones.¹⁴ Si se cumplieran esas proporciones en el caso peruano, equivaldría a unos 8 millones de expedientes ingresados (la cifra real es de algo más de 1 millón). De la misma forma, quizá no sea difícil encontrar el ejemplo contrario; es decir, el de un Poder Judicial con presupuesto elevado que gracias a ello supo controlar su carga procesal.

No se trata, pues, solo de un tema de cantidad. Es importante fijar la visión del presupuesto en su cantidad, pero también en su gestión de calidad — eficiencia y transparencia en su elaboración, ejecución y rendición de cuentas y en su orientación hacia la reforma—. Esos cuatro ejes (suficiencia, eficiencia, transparencia y reforma), en conjunto, son las claves para una gestión exitosa del presupuesto judicial desde un punto de vista social que identifique y elimine los problemas (carga procesal, falta de predictibilidad, formación, corrupción, acceso a la justicia, etcétera) con resultados concretos y medibles que contribuyan a regenerar la confianza ciudadana en la justicia.

La experiencia peruana de los últimos años nos ha mostrado un Poder Judicial fortalecido económicamente (entre 1999 y el 2007 casi duplica su presupuesto, pues pasa de 405 millones de nuevos soles a 790 millones de nuevos soles). Sin embargo, los aumentos se han dirigido sobre todo a incrementar las remuneraciones de magistrados y a crear más dependencias judiciales. Proyectos menores e importantes se pierden en ese aumento, mientras otros, integrales y trascendentes, han resultado insuficientes. Aun cuando llegaban solicitudes de presupuesto adicional al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), estas no reflejaban prioridades del alto nivel frente a la grave problemática institucional y la crisis de confianza ciudadana (se solicitaban altos recursos para remuneraciones, pensiones, infraestructura y menos, por ejemplo, para lucha anticorrupción, capacitación y justicia de paz). Incluso cuando propuestas importantes sí formaban parte de la solicitud de recursos, la actitud del MEF desembocaba en incrementos a cuenta gotas, como sucedió con la implementación del nuevo Código Procesal Penal. Aunque desde el 2006 la ley 28821 (con amplio margen para mejorar) rige la coordinación entre ambas instituciones en materia del presupuesto

¹⁴ Página web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (<<http://www.mideplan.go.cr>>).

judicial, hasta el momento sus efectos prácticos no han sido los mejores.

Más que echarle enteramente la culpa del aumento de la carga procesal a la carencia de recursos, cosa que hace este mito, hay que mirar más allá y advertir la existencia de otros factores que, combinados con la insuficiencia económica, forman parte de las causas. Según Fabri, hay dos visiones frente a la carga de trabajo judicial. La primera, convencional o tradicional, apunta que las razones del exceso de expedientes se hallan en la falta de recursos, en la carga de trabajo, en los reglamentos y en los códigos. La segunda, moderna, sostiene, según este mismo autor, que las razones se hallan en un sistema complejo de actitudes y prácticas que rodean a estas variables. En su consideración, son factores claves los siguientes:

1. El compromiso, liderazgo y sistemas de rendición de cuentas.
2. Participación de diferentes actores en el sistema.
3. Supervisión del progreso de los casos.
4. Definición de metas y estándares para la gestión.
5. Monitoreo de casos por medio de un sistema de información.
6. Políticas contra dilaciones indebidas.
7. Aplicación de la gestión del expediente.
8. Sistema de definición y designación de tareas.
9. Educación y capacitación.

Para nosotros, hay que tener en cuenta esta lista, a la cual agregaríamos uno más: el cambio cultural de las personas (Fabri y Langbroek 1998: 8-10).

MITO 11

La carga crece porque la productividad del juez no puede aumentar más

Este mito tiene dos fuentes. La primera agrupa a muchos actores del sistema de justicia (jueces, abogados, etcétera), quienes aseveran que la «generalizada» sobrecarga procesal es evidencia de que los magistrados están en el límite de su capacidad de resolución o productiva. La segunda fuente es personificada por las estadísticas nacionales (muy generales), que dan la impresión de que lo resuelto se mantiene constante en el tiempo frente a lo que se acumula. El magistrado, por ende, está atosigado de casos por resolver.

El mito es, a la vez, verdad y mentira. En principio, en el mito 5 se desmintió el carácter generalizado del exceso de expedientes. Se demostró objetivamente que sí existe y que es un grave problema por enfrentar, pero también que su extensión no compromete a la mayoría de la magistratura. En promedio, afecta a menos de la mitad de las dependencias judiciales (45%), pero grandes diferencias

y urgencias se manifiestan al desagregar el dato. Especialidades que sufren de una alta concentración de expedientes son, en particular, los juzgados contencioso-administrativos, los penales y los de familia. En cambio, los juzgados comerciales, los laborales y los civiles se mantienen casi al margen de ese mal.¹⁵

Con seguridad, la veracidad del mito se advierte en aquellos juzgados más congestionados que, a la luz de las cifras, no son la gran mayoría. Sin embargo, para el resto de dependencias judiciales hay datos interesantes que sugieren que la productividad tiene aún campo para mejorar.

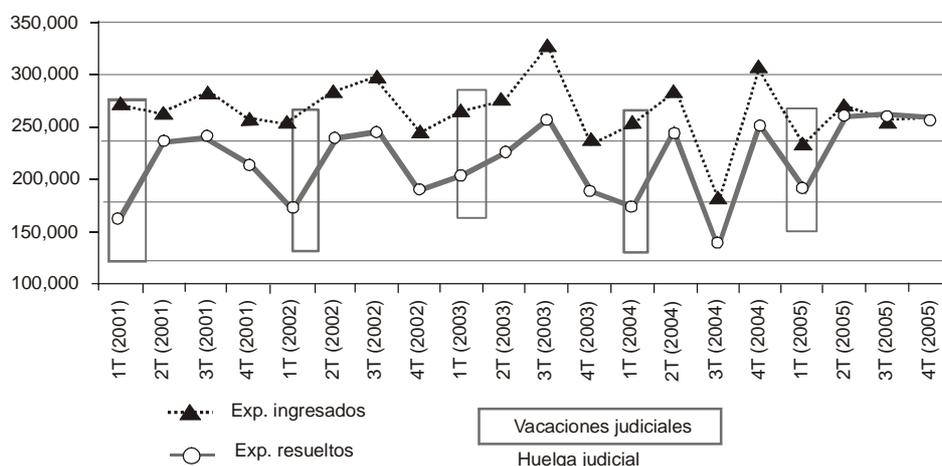
Datos trimestrales de expedientes ingresados y resueltos analizados en cinco años permitieron concluir que el volumen de casos resueltos casi siempre varía en función de lo que ingresa en cada periodo. La productividad parece aumentar o disminuir en función de lo

¹⁵ Seguramente, dentro de cada especialidad habrá juzgados más o menos congestionados que el promedio.

que puede interpretarse como un factor de presión de carga de trabajo entrante sobre el magistrado. Lo que ello nos dice es que el juez promedio resuelve más en la medida en que ingresan más expedientes a su despacho. Sin embargo, la acumulación de expedientes por resolver no tendría mayor efecto en el

cambio de la productividad del magistrado (Hernández 2003: 79-82). La misma conclusión se obtiene analizando información de los Módulos Básicos de Justicia y los Módulos Corporativos (Hernández 2003: 77, 78, 90, 91; véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Expedientes ingresados y resueltos a nivel nacional, 2001 - 2005
(datos trimestrales)



Incluso en las condiciones actuales, y contra lo que afirma el mito, es posible mejorar la productividad de una cantidad no despreciable de jueces. Aunque sin ser la mejor opción, durante la reforma de Fujimori se crearon programas especiales que daban primas económicas a jueces y auxiliares con un impacto de, según la fuente, 252% en la productividad (Pezúa 2004: 307).

Si es posible mejorar la productividad sin cambio alguno en el sistema y su

funcionamiento, entonces debe entenderse que la motivación e incentivos adecuados al personal son los factores claves para lograr ese cambio. Experiencias de descarga procesal en los Estados Unidos han demostrado que precisamente la falta de compromiso es uno de los factores que determina su éxito o fracaso (Banco Mundial 1999: 33). Y aunque el compromiso servirá para mejorar ciertas condiciones, crearlo de forma aislada no asegura la continuidad de los logros. Por ello, la insatisfacción de los resultados de

las reformas judiciales en América Latina ha llevado a reexaminar la estrategia de la productividad judicial, así como la del aumento de la oferta (mito 13) (Fuentes y Amaya 2002). Por ende, las soluciones deben ser pensadas en forma integral para que sus resultados alcancen impacto, efectividad y sostenibilidad.

MITO 12

El único culpable del incremento de la carga procesal es el juez

Ciudadanos con información insuficiente sobre el sistema de justicia y algunos abogados tienden a poner la responsabilidad del volumen de la carga procesal exclusivamente en el juez, y así crean un gran mito que desprestigia y deslegitima al magistrado. En cambio, cuando se trata de autocriticarse justiciables y abogados se miran de forma muy subjetiva al momento de identificar a los causantes de la dilación y de la carga procesal.

Sería poco sensato no mencionar que el juez y el personal del juzgado, por la propia naturaleza de sus labores, cargan con parte de la responsabilidad por la dilación y acumulación de expedientes.

En buena medida, el formalismo que los apega a seguir al pie de la regla procedimientos «evitables» del proceso, su falta de activismo para acelerarlo o promover la conciliación,¹⁶ su no dominio

de ciertos temas jurídicos, la deficiente gestión del despacho judicial, la inexistencia de mecanismos institucionales para monitorear a su personal, entre otros aspectos, son factores que, junto a muchos otros, contribuyen a la saturación de expedientes.

Sin embargo, la responsabilidad no es exclusiva del cargo de magistrado. Si consideramos la carga procesal y la dilación como parte de los costos de litigar, según Hensler, los factores causantes estarían principalmente fuera de las cortes y recaerían en la forma como los abogados sus partes conciben las disputas y cómo elijan manejarlos (Hensler 2001: 3).

La clave está en las actitudes que estos actores tomen frente al proceso (conducta litigiosa, estrategias dilatorias, apelaciones sin sentido, etcétera).¹⁷ En Alemania, por ejemplo, se sostiene que el aumento en

¹⁶ Algunos señalan que la escasa recurrencia del juez a la conciliación judicial se debe a la falta de costumbre y hasta a cierto temor a ser criticado por favorecer a una de las partes en detrimento de la otra (Parodi, Carlos: «Derecho Procesal Civil. ¿Activismo o garantismo judicial?». En: <<http://www.eldial.com.ar/suplementos/Procesal/tcdNP.asp?id=2196&camara=Doctrina>>).

¹⁷ Es muy extendido el conocimiento acerca de la alta presencia de medios dilatorios de abogados en procesos. Sin embargo, Hammergren (s/f: 9) señala que se trata de un mito más de los sistemas judiciales.

la cantidad de litigios se debe al crecimiento de la cantidad de abogados, al punto que se refiere que la oferta de abogados ya superó de largo su demanda (Hess y Burkhard 2005: 22). No se debería descartar una hipótesis similar para nuestro país. En la República Checa se determinó que la demora en el trabajo de los peritos y la conducta de las partes (aplazamiento de audiencias, diligencias fuera del juzgado, falta de cooperación, comportamiento económico de deudores) eran factores que influían negativamente en la duración de los casos y generaban una mayor carga procesal (Borzová 2005: 1). Por lo anterior, «[...] además de reformas tradicionales de corte procesal se viene optando por estrategias que den más poder de control a los jueces sobre el curso del litigio evitando la dilación que generan los abogados y las partes» (Fuentes y Amaya 2002).

Para ordenar los argumentos, podríamos establecer que la responsabilidad en el incremento de la carga procesal viene por lo menos de seis frentes y en distintos grados de intensidad:

- *Frente de actores gestores:* Son las actitudes y prácticas de quienes 'arman' y conducen los procesos. Se considera aquí a jueces y a personal del juzgado, pero también a fiscales, policías, peritos y a todo aquel funcionario público o profesional contratado por el Estado que tenga algún grado de participación en un proceso (formalismo, pasividad, capacidad, compromiso, más lo citado líneas atrás).
- *Frente de actores interesados:* Considera las actitudes y prácticas de las partes comprendidas en los procesos y sus abogados.
- *Frente organizacional:* Involucra a la estructura del sistema desde el punto de cómo se organiza la institución y sus sistemas para brindar el servicio (modelo de despacho, funciones del personal, sistemas de notificaciones, sistemas de archivo, etcétera).
- *Frente jurídico:* Toma en cuenta los cambios y propuestas legales con influencia en el funcionamiento del Poder Judicial (leyes, códigos, procedimientos, etcétera).
- *Frente político:* Guarda relación con el liderazgo y la voluntad política del Poder Judicial, pero también de los poderes Ejecutivo y Legislativo (planificación, toma de decisiones efectivas, legislación, apoyo económico, etcétera).
- *Frente de factores externos:* Un último frente cobija a factores que no están estrictamente dentro de lo judicial pero que pueden tener influencia; por ejemplo, el flujo de transacciones comerciales, el crecimiento poblacional, la conflictividad, la confianza en instituciones, la democracia, etcétera.

MITO 13

La mejor solución para reducir la carga procesal es crear más juzgados

La respuesta institucional del Poder Judicial frente al exceso de casos ha sido combatirla con la creación de más oferta. La medida que lo expresa —la creación de órganos jurisdiccionales— ha constituido el principal eje de impulso en los planteamientos de los últimos cuatro presidentes del Poder Judicial, según se advierte del análisis de los discursos disponibles en la web de la institución expuesto en el cuadro 4 (no hay discursos de presidentes anteriores). La creación de órganos jurisdiccionales como propuesta para combatir la carga procesal estuvo presente en el 53% de los discursos en los que el tema fue tocado. El sustento va en el sentido de que más juzgados y, por ende, más jueces, incrementarán la producción y frenarán la «generalizada» sobrecarga procesal (véase el mito 5).

La información sirve además para analizar cómo entendió cada Presidente la problemática de la carga procesal y su solución. Con Hugo Sivina las soluciones planteadas reflejan un mayor conocimiento de los problemas que la

causan. No por nada fue él quien dio un impulso importante a la reforma, aunque desentonaría en sus resultados finales. Con la siguiente cabeza política, Walter Vásquez Vejarano, esa capacidad analítica de la anterior gestión desaparece, por lo menos al nivel de los discursos. Aunque solo hay en la web un discurso disponible del actual Presidente de la Corte Suprema, Francisco Távara, parecería haberse recobrado un panorama más integral sobre las soluciones al exceso de casos.

Lo dicho parecería estar contradiciendo el mito, pero no es así. Una cosa es el discurso y otra la práctica. En los hechos, si bien la retórica fue más diversa, la práctica se restringió básicamente a la creación de órganos jurisdiccionales. Entre 1997 y el 2006 la cantidad de dependencias judiciales aumentó en 41% (de 1.132 a 1.599), y la de jueces, en 23% (pasó de 1.418 a 1.745). Sin embargo, la cantidad de expedientes resueltos en ese mismo periodo creció en 9%. Según Pastor, un aumento de 10% en la cantidad

Cuadro 4
Soluciones a la sobrecarga procesal en discursos de presidentes
del Poder Judicial, 2002-2007

Presidente	Soluciones planteadas a la sobrecarga procesal	Número de discursos en los que se plantearon	Presencia porcentual en discursos
Alfaro (2001-2002)	Creación de órganos jurisdiccionales	1	50
	Redistribución de la carga	1	50
	Informatización	1	50
	Total de discursos	2	-
Sivina (2003-2004)	Creación de órganos jurisdiccionales	4	44
	Simplificación de procedimientos	4	44
	Modelo gerencial de organización de despachos	2	22
	Cortes especializadas	1	11
	Informatización	1	11
	Mejor infraestructura	1	11
	Redefinición de procesos que deben conocerse	1	11
	Control de maniobras dilatorias de abogados	1	11
	Excesiva carga procesal	1	11
	Mejora de servicios judiciales	1	11
	Exoneración del pago de tasas	1	11
	Total de discursos	9	-
Vásquez Vejarano (2005-2006)	Creación de órganos jurisdiccionales	2	67
	Inventario procesal	1	33
	Informatización	1	33
	Mejora de infraestructura	1	33
	Interconexión con juzgados	1	33
	Mejora de notificaciones	1	33
Total de discursos	3	-	
Távora (2007-2008)	Creación de órganos jurisdiccionales	1	100
	Trabas administrativas	1	100
	Trabas económicas	1	100
	Trabas legales	1	100
	Racionalización de trabajo	1	100
Total de discursos	1	-	
Frecuencia de mención de la solución de crear órganos jurisdiccionales en discursos			53

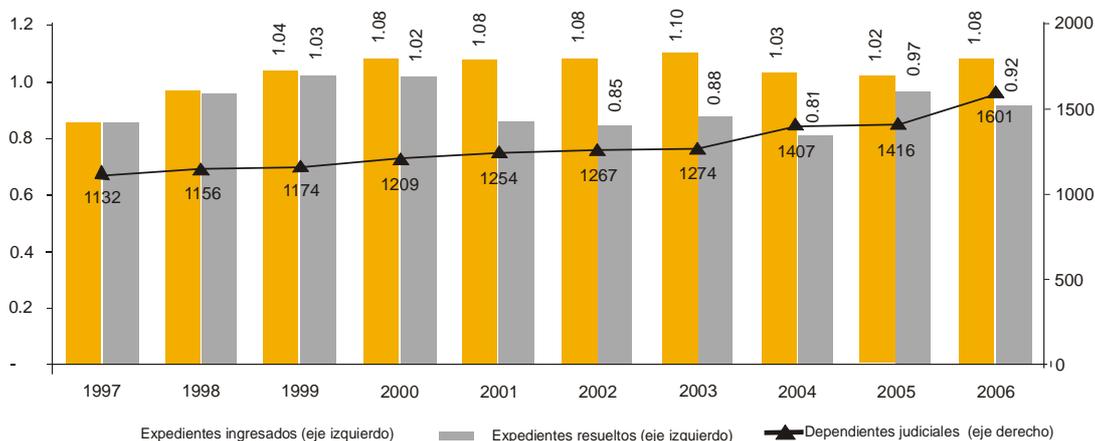
Fuente: <www.pj.gob.pe>.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

de jueces debería implicar un incremento casi proporcional en la cantidad de sentencias (Pastor 2003: 6). En el caso peruano esa proporción es más discreta. Por la naturaleza de nuestro sistema, la solución de crear más y más dependencias termina siendo aun más cara (véase el gráfico 7).

Así las cosas, sería conveniente revisar la estrategia de argumentación del presupuesto institucional, habida cuenta de que ese incremento proporcional que tendría el aumento de dependencias judiciales sobre el número de sentencias es siempre utilizado por el Poder Judicial en los documentos

Gráfico 7
Expedientes ingresados, resueltos y dependencias judiciales, 1997-2006



Fuente: Poder Judicial: Estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional. Periodo: enero-diciembre 2004 Saldo por cumplir para el 2005
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

sustentatorios de presupuesto que envía al MEF. Mejores argumentos que ese no son difíciles de hallar para justificar propuestas que procuren más juzgados pero en el marco de una reforma del ambiente en el que funcionan.

La diferencia en las proporciones citadas por Pastor y las resultantes para nuestro país esconden el tema clave: la eficiencia

del despacho judicial sobreentendida como una solución a la diversidad de problemas que ocasionan la carga procesal. Sin esta visión integral, crear más dependencias judiciales seguramente será positivo y hará que más ciudadanos accedan a un juzgado. Y eso es obvio, pues «[...] la creación de más tribunales lo que hace es abaratar el costo de litigar, por el solo hecho de hacerlos más

accesibles»; pero, prosigue el autor, «[...] por esta vía, [se] alienta la llegada de nueva demanda que rápidamente satura a esos juzgados, tal como estaban los antiguos» (Vargas 2004: 464). Así lo demuestran cálculos para el Perú realizados con base en información del Poder Judicial (Poder Judicial 1998). Un año después de haber creado algunos juzgados (1997), estos ya igualaban la carga de las dependencias más antiguas de la misma especialidad.

Eso pasa porque, hasta donde se tiene conocimiento, no se llevan a cabo estudios para conocer la demanda atendida, potencial, insatisfecha u oculta en las zonas donde se ubicará un juzgado. El error está en que no suelen analizarse los factores concernientes a la demanda, sino solo la oferta (Fuentes y Amaya 2002). Las resoluciones que dan nacimiento a más dependencias judiciales únicamente presentan información muy básica y no se basan (o, por lo menos, no publican) análisis técnicos serios de la necesidad de contar con más juzgados. Si a ello agregamos la presencia de una percepción generalizada de sobrecarga procesal entre los magistrados, se incrementa la posibilidad de crear juzgados donde, desde el punto de vista de la carga de trabajo de los juzgados circundantes,

verdaderamente no se necesiten (no se conoce de la existencia de ningún plan de cobertura de plazas de magistrados).

Desde hace un buen tiempo, la literatura internacional ha estudiado las reformas judiciales y se ha basado en los errores de los países (incluidos los de América Latina y el Perú en particular) para concluir que la política de «más juzgados» ha fallado largamente como solución eje contra la carga de trabajo judicial. Al respecto, Vargas califica de discretos los resultados en la productividad judicial logrados por la política de crear más tribunales en América Latina (Vargas 2004: 463-464). En un ámbito distinto del de la realidad latinoamericana, en Holanda, se determinó que, a pesar de que con más cortes se pudo manejar mejor el ingreso de casos, estos seguían durando lo mismo, por lo que se buscó incrementar la eficiencia en los métodos y dotar de mayor capacidad al personal (Albers 2005: 1-4, 9).

Pese a todo lo dicho, sigue siendo particular la insistencia del Poder Judicial en el tema, aun cuando la propia institución emite señales claras que permiten advertir que entiende que el problema no es solo la falta de juzgados¹⁸

¹⁸ Cuando ocupaba la Presidencia del Poder Judicial, Hugo Sivina mencionó que «[...] entre las causas de la lentitud de los procesos judiciales los problemas vinculados a la corrupción serían los más relevantes seguidos por la excesiva burocracia, lo engorroso de los procedimientos y la ineficiencia de los magistrados» (Sivina 2003).

y que las mismas recetas de siempre no han dado los resultados esperados.¹⁹ No obstante, las soluciones siempre aterrizan con gran peso en crear más dependencias.

Que no quepa duda alguna de que la opción del Poder Judicial es totalmente bienintencionada. Y quizá su insistencia nazca de las ansias de lograr un acceso universal a la justicia. En ese camino, la mayor tentación es hacerlo mejorando la accesibilidad geográfica, es decir, creando más juzgados. Sin embargo, es preciso entender que no se debe pasar del problema a la solución sin analizar los incentivos que lo causan. Que se necesitan más juzgados en determinadas zonas es un hecho, pero no es una salida suficiente.

Mientras las propuestas no consideren factores como compromiso, liderazgo, rendición de cuentas, participación,

supervisión, definición de metas y estándares de gestión, sistemas de información, control de prácticas indebidas en litigantes y justificables, sistemas de gestión del expediente, definición de tareas, educación y capacitación, el impacto obtenido con medidas aisladas será siempre insuficiente, tal como lo plasma el mito.²⁰

En esas ausencias yace un peligro real, pues el acceso a la justicia no solo se basa en cuán cerca tengo un juzgado sino también en el servicio integral que brindan ese mismo juzgado y la institución toda. El peligro es que, precisamente, la percepción de una efectiva garantía de acceso a la justicia condiciona la legitimidad de la administración de justicia (Ferrandino 2004: 83); legitimidad que al Poder Judicial no le sobra y que continúa poniendo en riesgo con propuestas afirmadas en el mito.

¹⁹«Los cambios en el marco legal, en la organización y funcionalidad de las entidades de gobierno de los poderes judiciales, la reforma penal, la reforma en la organización del despacho, el ingreso de la informática, entre otras innovaciones ejecutadas en los últimos años, no han generado un impacto real en la judicatura ni en la forma en que el ciudadano observa el funcionamiento de la justicia en cada uno de nuestros países» (Sivina 2003).

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este documento han sido revisadas diversas percepciones que se han introducido sin dificultad alguna en nuestro conocimiento y forman parte de lo que sabemos sobre la administración de justicia. Estas verdades extendidas son fáciles de encontrar. Las escuchamos a expertos, críticos, abogados, jueces, ciudadanos y hasta a autoridades. Y las escuchamos tanto que las asumimos como ciertas y casi nunca las ponemos a prueba cuantitativamente. Ahí radica uno de los problemas pocas veces advertidos para la efectividad de las medidas de solución propuestas. Júntese a ello una carencia de gestión de estadísticas para la toma de decisiones y tendremos políticas basadas en grandes mitos.

Lo cierto es que muchos mitos parecen estar llenos de sentido común. ¿Quién podría negar la generalizada sobrecarga procesal en el Perú (mito 5)? Sería difícil encontrar alguien que lo haga. Al menos que realmente se demuestre, cosa que se ha hecho acá, que menos de la mitad de los órganos jurisdiccionales (45%) en todo

el país exceden un referencial estándar de carga procesal máxima por año. Incluso suele sostenerse que ese estándar debe ser universal y ubicarse en mil expedientes (mito 4). Lo cierto es que no es así y lo hemos empleado con mucho cuidado, pues obvia las distintas características de cada especialidad y nivel jurisdiccional y además se asume que un caso muy simple puede contabilizarse para las estadísticas como uno muy complejo, cuando en realidad se sabe que la exigencia de trabajo es marcadamente distinta.

Por supuesto, ese dato refleja la realidad nacional, y entre niveles jurisdiccionales y al interior de cada especialidad se registran situaciones más preocupantes o más llevaderas. A diferencia de lo que a veces se afirma, no son los juzgados de paz letrados los que tienen mayor carga de trabajo jurisdiccional (mito 3), sino los juzgados especializados. Si hacemos referencia a las especialidades, resultados promedio señalan que los mejores ejemplos son, por su gravedad, los juzgados contencioso-administrativos,

penales y de familia y, por comodidad, los de especialidad comercial y civil.

La información anterior puede ser difícil de asimilar. Quizá aún se piense que cada año ingresan muchos más casos en el Poder Judicial (mito 1) y que ello es gravísimo, pues satura al juez y le impide realizar bien su único trabajo —dictar sentencias (mito 8)—, y que todo ello ha provocado el estancamiento de la productividad del juez (mito 11).

Al decir de las cifras, ni uno ni lo otro es verdad. A escala nacional, la cantidad de expedientes ingresados año a año ha mostrado una tendencia estable. Incluso cuando se habla de expedientes ingresados, no todos implican una nueva demanda interpuesta (mito 6), pues también ingresan apelaciones, transferencias, entre otras. Vemos, de paso, que no todo el trabajo del juez es dictar sentencias. Diligencias, audiencias, autos, decretos, y una serie de tareas administrativas, también son diariamente llevadas a cabo por un juez, y le consumen una tasa de tiempo importante. En realidad, la creciente carga procesal se debe a la acumulación de los procesos no resueltos (expedientes pendientes).

En cuanto a la productividad, queda demostrado que hay cierto margen para aumentarla. Se observa cierta relación entre el ritmo de resolución de casos y el

flujo de expedientes que ingresan en el juzgado. Además, sin ser la mejor opción, hace varios años incentivos económicos lograron incrementar la productividad. La idea no es simplemente aumentar el número de sentencias, pues si eso ocurriese habría cierto riesgo de disminuir su calidad y perjudicar a las partes. Aun cuando la calidad esté o no asegurada, no es cierto que basta con la sentencia del juez para que su decisión se cumpla (mito 9) y, eso es, si el caso logra culminar con una sentencia, pues se tiene la impresión de que un elevado número de casos terminan obligatoriamente así (mito 7).

En principio, un 45% de expedientes resueltos concluyen con sentencia. La mayoría restante (37%) finaliza con una resolución menor (auto) que se pronuncia sobre aspectos de forma del proceso que puede evidenciar formalismos del juez, lógica de descarga de trabajo en los magistrados, mala defensa, litigios oportunistas, falta de información sobre cuándo acudir al Poder Judicial, etcétera. Hablando estrictamente de sentencias y su grado de cumplimiento, aproximadamente una de cada dos se cumplen en el año de su emisión. Descontando el efecto de resoluciones dictadas muy hacia finales de cada año y otras con un difícil cumplimiento inmediato (por ejemplo, obligaciones de dar sumas de dinero), la no ejecución de las sentencias habla mal del grado de

responsabilidad de las partes perdedoras frente a su autoridad moral y respecto de la institucionalidad del Poder Judicial. De la misma manera, los magistrados fallan al no poder ejercer adecuadamente medios coercitivos para el cumplimiento de su palabra. Muchas veces, sin embargo, no es su culpa. Medios coercitivos como las multas tienen escasa eficacia. En general, se las impone poco, y cuando lo son generan más trabajo para el juzgado, las partes no las pagan e incluso hasta las apelan.

Hoy en día se podrían idear mejores soluciones, pero el enfoque necesita ser integral. Hay que partir de no creer que el juez es el único culpable del incremento de la carga procesal (mito 12). No podemos eximirlo de su responsabilidad, pero tampoco podemos esquivar aquella de las partes, los abogados y otros actores del sistema de justicia, así como tampoco podemos dejar de prestar atención a temas estructurales como los aspectos organizacionales, jurídicos, políticos, entre otros.

La creación de más juzgados para reducir la carga procesal como mejor solución (mito 13) ha probado no serlo en las experiencias internacionales cuando se implementa como eje único. Más bien, reduce los costos de litigar y aumenta la demanda, con lo que provoca incluso mayor congestión en los juzgados. El problema es que la demanda por justicia

no es analizada para tomar las decisiones de crear más juzgados. El costo efectividad de la medida no es el mejor. Se trata de una solución cara que en nuestro país ha demostrado no generar tantos incrementos como debería, según estudios comparados, en el número de sentencias.

La falta de recursos, como sostienen algunos, tampoco es causante de la sobrecarga procesal (mito 10). Son diferentes las experiencias de otros países que demuestran que más allá de la suficiencia de recursos importa una gestión presupuestal de calidad, con claros ejes de eficiencia, transparencia y resultados.

La política sobre la carga procesal debe ser amplia y estructural. El compromiso y el liderazgo son básicos puntos de inicio, como lo son también el carácter participativo del diagnóstico y de las soluciones. Integrar un sistema de gestión es fundamental. Sistemas de gestión de expedientes y de gestión de información son tan importantes como definir metas y estándares de actuación. Ese enfoque sirve para definir tareas y generar un proceso continuo y con resultados que deben ser supervisados y sobre los que, además, se debe rendir cuentas interna y externamente. En paralelo, es importante actuar sobre las prácticas indebidas en litigantes y justificables, al igual que capacitar a jueces y educar a la

ciudadanía. La sostenibilidad de esas transformaciones solo podrá verse si el cambio de cultura es tratado y logrado. Si no, resultados a corto plazo se lograrán

pero, tarde o temprano, regresarán los mismos vicios de la carga procesal que no alientan ni eficiencia ni justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Albers, Pim: «Reducing Delays: Recent Developments in the Netherlands». Documento presentado al Seminario «Practical Ways of Combating Delays in the Justice System, Excessive Workloads of Judges and Case Backlogs». Estrasburgo: European Commission for the Efficiency of Justice, setiembre del 2005.
- Banco Mundial: «Reducing Court Delays: Fives Lessons from the United States», en *PremNotes. Public Sector* n.º 34. Washington, D. C.: BM, diciembre de 1999.
- Borzová, Ivana: «Backlogs and Delays: Recent Developments in the Czech Republic». Documento presentado al seminario «Practical Ways of Combating Delays in the Justice System, Excessive Workloads of Judges and Case Backlogs». Estrasburgo: European Commission for the Efficiency of Justice, 19 de setiembre del 2005.
- Buscaglia, Eduardo: «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina», en Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, editores: *La economía política de la reforma judicial*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Buscaglia, Eduardo y María Dakolias: *Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia*. Washington, D. C.: Georgetown University, 1995. Working Paper Series n.º 2367.
- Centro de Estudios de la Justicia de las Américas: «Reporte del estado de la justicia en las Américas 2004-2005». En: <www.cejamericas.org>.
- Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia: *Los problemas de la justicia en el Perú: Un enfoque sistémico*. Lima: Ceriajus, enero del 2004.

Comisión de Magistrados para la Reforma del Poder Judicial: *Informe de modernización del despacho judicial*. Lima: CMRPJ, 2003.

Defensoría del Pueblo: *Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia*. Informe Defensorial n.º 121. Lima: Defensoría del Pueblo, mayo del 2007.

De la Jara, Ernesto: «Huaura de aniversario: La aplicación por primera vez en el Perú del modelo procesal penal acusatorio (¡un año!)», en *Informando Justicia* n.º 148, 5 de julio del 2007. En: <<http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2007/julio/05/huaura.htm>>.

Fabri, Marco y Philip Langbroek: *Delay in Judicial Proceedings in Europe: A Preliminary Inquiry*. Council of Europe, Committee on the Efficiency of Justice. Working party n.º 2 of European Commission for the Efficiency of Justice. Mahoney B. 1988.

Ferrandino, Álvaro: «Acceso a la justicia», en Luis Pásara, editor: *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Justicia Viva, 2004.

Fuentes, Alfredo y Carlos Amaya: «Demanda y oferta por justicia», en revista *Desarrollo y Sociedad* n.º 50. Universidad de Los Andes, setiembre del 2002. En: <[\[economia.uniandes.edu.co/share/scripts/publicaciones/ desarrollo_sociedad.php\]\(http://economia.uniandes.edu.co/share/scripts/publicaciones/ desarrollo_sociedad.php\)>.](http://</p></div><div data-bbox=)

Hammergren, Linn: «La experiencia peruana en reforma judicial: Tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras», en Luis Pásara, editor: *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Justicia Viva, 2004.

Hammergren, Linn: *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries*. Washington, D. C.: Banco Mundial, s/f.

Hensler, Deborah: «The Contribution of Judicial Reform to the Rule of Law». Conferencia «New Approaches for Meeting the Demand for Justice». México, mayo del 2001.

Hernández, Wilson: *Carga y descarga procesal 1996-2005: De lo general a lo particular, de lo cotidiano a lo preocupante*. Lima: Justicia Viva, junio del 2006.

Hernández, Wilson: *Indicadores sobre administración de justicia: Mapa judicial, presupuesto y eficiencia en el desempeño judicial*. Lima: Justicia Viva, 2003.

Hess, Burkhard: «Practical Ways of Combating Delays in the Justice System, Excessive Workloads of Judges and Case Backlogs. German Report», en seminario «Practical Ways of Combating Delays in the Justice System, Excessive Workloads

- of Ludges and Case Backlogs». Estrasburgo: European Commission for the Efficiency of Justice, 19 de setiembre del 2005.
- MacLean, Roberto: «Reformar la justicia: ¿De qué se trata?», en Luis Pásara, editor: *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Justicia Viva, 2004.
- Mora, Paulino: «Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia». Conferencia «New Approaches for Meeting the Demand for Justice». México, mayo del 2001.
- Parodi, Carlos: «Derecho Procesal Civil: ¿Activismo o garantismo judicial?». En: <<http://www.eldial.com.ar/suplementos/Procesal/tcdNP.asp?id=2196&camara=Doctrina>>.
- Pastor, Santos: «Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿Mito o realidad?». Madrid: Centro de Investigaciones en Derecho y Economía de la Universidad Complutense de Madrid. Documento para la «Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Principales Tendencias de la Última Década y Hacia Dónde Vamos». Quito: Banco Interamericano de Desarrollo, 24 al 26 de julio del 2003.
- Poder Judicial de Costa Rica: *Compendio de indicadores judiciales 2001-2005*. San José, enero del 2007.
- Salas, Jorge: *Bases para la racionalización de la carga jurisdiccional: Justicia en el reparto de la tarea de administrar justicia*. Lima: Academia de la Magistratura, 2003. Serie Reforma Judicial n.º 1. En: <http://www.amag.edu.pe/Files/Salas_Bases.pdf>.
- Simone, Vanina: *Desarrollo, neoliberalismo y reformas judiciales en Latinoamérica: Un estudio sobre Argentina y Perú*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/simone.pdf>>.
- Sivina, Hugo: Discurso «Sustentación del proyecto de presupuesto para el año fiscal 2004 del sector Poder Judicial». Lima, 2003.
- Vargas, Juan: «Eficiencia en la justicia», en Luis Pásara, editor: *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Justicia Viva, 2004.

ROBLE ROJO GRUPO DE NEGOCIOS S.A.C.

Teléfonos: 348 5571 / 349 6636

info@roblerojo.com

www.roblerojo.com

2007

LIMA - PERÚ