

La información y la toma de decisiones en la política pública judicial: una reflexión a partir del análisis de la carga procesal en el Perú

WILSON HERNÁNDEZ BREÑA*

SUMARIO: I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA TOMA DE DECISIONES.– II. CIFRAS Y Matices A TENER EN CUENTA SOBRE LA CARGA PROCESAL.– III. ¿POR QUÉ ESTUDIAR LA CARGA PROCESAL?.– IV. LAS PERCEPCIONES SOBRE LA CARGA PROCESAL.– V. LOS MITOS QUE ALIMENTAN LAS PERCEPCIONES.– VI. LAS CONSECUENCIAS VISIBLES E INVISIBLES DE LA CARGA PROCESAL.– VII. EN BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA.– VIII. REFLEXIÓN FINAL.

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA TOMA DE DECISIONES

Las políticas públicas, su formación e impacto en la ciudadanía deben mantener una siempre vigente relación con la realidad del ciudadano que busca normar, reglar o influenciar. En la medida que las decisiones detrás de una política se alejen de la realidad que buscan recoger, menores serán los beneficios que genere el sistema y menores serán los beneficios para el ciudadano.

En un país con fracturas sociales como el Perú, lo que lleva detrás particularidades propias en lo cultural, social, económico, racial, etcétera, la distancia entre la realidad y la regulación de la realidad es aun más difícil de cerrar. MacLean señala que una de las características que separa a una sociedad subdesarrollada de una desarrollada es la distancia y el desajuste entre las leyes y la realidad, y son los sistemas judiciales las vías para salvar ese desfase.¹

En términos generales, las decisiones con mayor grado de efectividad tienden a ser aquellas que se basan sobre información útil, oportuna y clara acerca de la situación que estudian. La clave está en conocer con precisión lo que se pretende cambiar para prever los costos y beneficios de cada una de las alternativas de cambio propuestas. Caso contrario, pese a las buenas intenciones, la actuación pública puede generar vacíos y deficiencias al atender las necesidades del ciudadano que supuestamente iba a cubrir.

Dentro del sistema judicial, muchos factores han influido e influyen actualmente para que la toma de decisiones bajo el debido sustento técnico no haya ganado el lugar que urge. Solo con el ánimo de ser declarativos, mas no explicativos, entre esas razones no es difícil distinguir a algunas

* Economista. Miembro del Consorcio Justicia Viva.

¹ 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, p. 33.

como la escasa importancia en la elaboración y uso de estadísticas, la insuficiente importancia que los abogados le dan al uso de la información empírica, la creencia de que la reforma normativa es la salida ideal, la insuficiente presión de la cooperación internacional para invertir en sistemas de provisión de información, la desatención a lo que verdaderamente necesita el ciudadano frente a la justicia, la subutilización de profesionales no-abogados en la planificación de las reformas o en los gabinetes de asesores, entre otros tantos factores.

Dentro de la gama de decisiones que se deben tomar en el Poder Judicial, una de las más recurrentes guarda relación con un problema casi sintomático y siempre presente en los diagnósticos de lo judicial: la carga procesal o, lo que es lo mismo, la cantidad de procesos que se tramitan en los órganos jurisdiccionales a nivel nacional. Sobre esta temática girará la reflexión de la información para la toma de decisiones, habida cuenta de que es un tema técnico insuficientemente abordado con importantísimos efectos sobre la ciudadanía, los jueces y los abogados, pero sobre el cual existen mitos que tejen su tratamiento.

II. CIFRAS Y MATICES A TENER EN CUENTA SOBRE LA CARGA PROCESAL

La carga procesal de un año determinado está definida como la suma de dos variables: los expedientes ingresados más los expedientes que ingresaron en años anteriores pero que aún no han finalizado. La carga procesal representa el volumen total de casos o la carga de trabajo total de cada juez. La producción judicial o la descarga la representan los casos que reciben el pronunciamiento final de un juez.

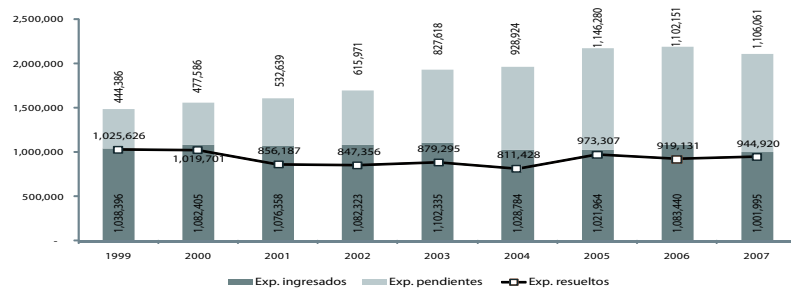
Bien podríamos resumir las estadísticas de flujo de carga procesal en el Poder Judicial en lo siguiente: de cada dos casos, uno es nuevo y otro pendiente del año anterior; de esos, solo uno se resuelve.

Grosso modo, en el 2007 ingresó un poco menos de un millón de casos (944 mil), pero se tuvo un poco más de un millón (1.1 millones) de casos pendientes. La suma de ambas cifras nos da precisamente el volumen de la carga procesal para el 2007 (2 millones de expedientes).

Desde hace varios años, la evolución de la carga procesal ha mostrado una tendencia al alza, con excepción de los años 2006 y 2007, cuando se puede observar un freno de este comportamiento. Como se puede apreciar en el gráfico respectivo, su crecimiento se debe básicamente a que aumentaron los expedientes pendientes —reflejo de la ineficiencia del sistema—. El avance en la resolución de casos no ha podido seguirle el ritmo. En promedio, se resuelve un millón de casos al año, cantidad que equivale a la mitad de la carga procesal. El rezago es evidente.

Gráfico 1

Cantidad de expedientes ingresados, resueltos y pendientes, 1999-2007



Nota: La carga procesal está compuesta por los expedientes ingresados más los pendientes (barra del gráfico). Fuente: Elaboración propia sobre la base de <www.pj.gob.pe>.

71

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

Solo para tener algunas referencias, complementemos con unos datos adicionales. Al tener en cuenta que en el Perú existen 2679 jueces, en promedio cada uno de ellos recibe, cada año, 374 expedientes nuevos y arrastra otros 413 de años anteriores. Su carga procesal, de casi 800 casos (787), la contrarresta con una resolución de 353 expedientes.

¿Existe alguna referencia para saber si esas cifras reflejan un estándar bajo o alto? Podemos tomar dos caminos. El primero es una usual referencia al hecho de que un juez debe resolver mil expedientes al año. Entiéndase, entonces, que podría soportar una carga procesal hasta algo mayor. En ese caso, el promedio en el Perú mostraría una situación no comprometedor. Sin embargo, cada especialidad judicial es específica y tiene sus propias particularidades. Después de todo, los datos promedios esconden realidades tanto graves como llevaderas.

El segundo está en la Resolución Administrativa 108-CME-PJ de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial (29 de mayo de 1996), la que estableció algunos estándares de carga procesal máxima razonable, correspondientes a 450 expedientes para juzgados penales, 880 en civiles, 600 laborales y 1000 expedientes para juzgados de familia, mixtos y juzgados de paz letrados. Al tomar en cuenta estos límites por especialidad, y sobre la base de estadísticas desagregadas del Poder Judicial,² hemos calculado que el 66% de los juzgados a nivel nacional ha sobrepasado el estándar de carga procesal máxima razonable.

Más allá de discutir el punto exacto del límite para calificar al volumen de casos como razonable o irrazonable, es pertinente fijar la mirada sobre el sistema de medición de la carga procesal.

La forma tradicional de medir la carga procesal lleva el supuesto de que todo expediente es igual en términos de complejidad —podríamos denominarlo un sistema «uno más uno»—. La practicidad de esa premisa

² En <www.pj.gob.pe> (el documento ya no está disponible).

choca con el hecho de que considera que, por ejemplo, un proceso en vía sumaria tiene el mismo peso que uno de conocimiento, a pesar de la mayor complejidad del segundo. Lo mismo ocurre entre especialidades, cantidad de partes u otros criterios.

Son pocos los países que se han desvinculado del sistema tradicional de medir la carga procesal. Holanda y Alemania han aplicado criterios de medición del expediente según su complejidad, con lo cual se logra dar mayor racionalidad para la fijación del nivel máximo de expedientes que cada juzgado puede racionalmente tolerar, y además transparente y vuelve más lógica la medición del trabajo del juez; se convierte entonces en una poderosa herramienta de decisión y evaluación del desempeño. Actualmente, en el Perú se cuenta con una propuesta en ese sentido que sería interesante discutir y promover.³

III. ¿POR QUÉ ESTUDIAR LA CARGA PROCESAL?

Hay cinco aspectos particulares alrededor de la carga procesal que generan ciertos factores atractivos para su estudio, pero también para la sensibilización del público no familiarizado con el tema.

El primero tiene que ver con su concepción. La justicia es un servicio que, al ser provisto desde el Estado y por tanto emplea recursos públicos, debe ser entregado al ciudadano —justiciable o abogado— de la forma más eficiente posible. Niveles inadecuados de carga procesal terminan por convertirse en una barrera contra el acceso a la justicia, tal como lo reconociera incluso el propio Banco Mundial, debido a que degenera en demoras y errores y hasta propicia corrupción.⁴

En segundo lugar, la carga procesal es un problema siempre activo y que, por tanto, cotidianamente traslada sus efectos desde cada juzgado hacia el ciudadano.

En tercer lugar, la información de su dinámica como problema se nutre más de percepciones y mitos que de hechos reales, estadísticas o estudios concienzudos sobre cómo funciona, qué la origina y quiénes son los responsables. En ese sentido, estamos ante un caso en el que las decisiones de corte técnico no están recurriendo del todo a estos criterios —o no como se debería, al menos—.

En cuarto lugar, como consecuencia de todo lo anterior, las soluciones orientadas a disminuir el exceso de carga procesal han evidenciado poco efecto.

³ 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, Serie Reforma Judicial, nº 1, 2003.

⁴ BANCO MUNDIAL. *Perú. La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Washington: 2006, pp. 800-801.

Por último, es perentorio dejar en claro que la importancia de tratar esta temática rebasa las fronteras que habitualmente parecería encerrar. La principal y más evidente implicancia de la carga procesal es para el juez —volumen de trabajo mayor—. Sin embargo, la carga procesal teje una serie de responsabilidades para muchos otros actores vinculados directa e indirectamente con el Poder Judicial, lo que abarca jueces, fiscales, abogados, justiciables y ciudadanos.

IV. LAS PERCEPCIONES SOBRE LA CARGA PROCESAL

Si uno le pregunta a un juez sobre los principales problemas que dificultan su desempeño, lo más probable es que tienda a mencionar uno de los siguientes aspectos: la carga procesal o la insuficiente cantidad de juzgados —de tal manera que se reduzca su carga de trabajo promedio—. De acuerdo con el sentido común —no siempre correcto—, el segundo aspecto suele ser la principal causa del primero. Es decir, como son pocos los órganos jurisdiccionales que soportan la cantidad de procesos, siguiendo la interpretación, es esperable que cada uno acumule una cantidad de expedientes que no pueda manejar adecuadamente.

Si vamos a un plano más institucional, el de la presidencia de la Corte Suprema, veremos que ambos aspectos forman parte del discurso oficial desde el Poder Judicial. Los presidentes del Poder Judicial suelen considerar que el exceso de expedientes es una de las principales causas de la dilación de los procesos judiciales y una de las grandes causas de los males que aquejan a la judicatura. En efecto, si uno revisa los discursos de los presidentes de la Corte Suprema publicados en su página web, se nota la constante presencia del tema, que aparece de forma muy clara. La insuficiente cantidad de órganos jurisdiccionales es vista prácticamente como el factor principal que origina la carga procesal.

Los ciudadanos de a pie también demuestran otorgar cierta prioridad a la carga procesal. La última encuesta de la Universidad de Lima realizada en Lima provincia y Callao —de octubre de 2008— ofrece varios resultados que grafican la visión del ciudadano. En principio, ubica la lentitud de los procesos como el tercer principal problema de la administración de justicia en el país (12%), luego del bajo nivel profesional de los jueces (15%) y de la corrupción (49%). El dato más contundente es que el 90% de los encuestados que ha participado en un proceso judicial considera que los procesos judiciales demandan mucho o bastante tiempo.

73

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

V. LOS MITOS QUE ALIMENTAN LAS PERCEPCIONES

De un lado, se ha visto una cierta homogeneidad en la percepción de la presencia de la carga procesal como factor problemático en el Poder Judicial, observado así por distintos actores. De otro, se critica el hecho de la escasa utilización de la información para la toma de decisiones. ¿No se está incurriendo en contradicción?

De ninguna manera. Vayamos paso a paso desgranando la respuesta enfocándola alrededor de las fuentes o mitos que tejen la percepción sobre la carga procesal.

Tengamos como marco general lo siguiente. Hammergren, experta del Banco Mundial en temas de reforma judicial en América Latina, señala que el trabajo de fondo que requerían las reformas judiciales en la región, incluyendo al 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.⁵ El juicio de los expertos estaría tan bien considerado como sobrevalorado, sin tomar en cuenta que a veces los expertos también se equivocan o se basan sobre premisas sin mayor sustento técnico y que sus desaciertos se convierten en orientaciones poco efectivas para la toma de decisiones.

Hammergren además 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.⁶ La situación en Alemania no parecería ser muy distante. 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.⁷

El conocimiento convencional parecería haber ganado espacio frente a la razón de las estadísticas como base para el diagnóstico de los problemas y para la planificación de reformas judiciales. En efecto, una serie de información no confirmada técnicamente parece subsistir en la concepción de la carga procesal tanto dentro del Poder Judicial como fuera de este, lo cual se materializa principalmente en los siguientes mitos. Revisemos cuatro de ellos.

Primer mito: cada año ingresan muchos más casos en el Poder Judicial

Una explicación muy difundida entre conocedores y no conocedores de la temática judicial es que la carga procesal está alimentada principalmente por la cantidad de nuevos casos que ingresan anualmente en el

⁵ HAMMERGREN, Linn. *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries*. Washington: Banco Mundial, s/f, p. 6.

⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁷ 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 Judges and Case Backlogs*. Estrasburgo: Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 19 de septiembre de 2005, p. 21.

Poder Judicial. En otras palabras, la demanda por justicia es alta y crece cada año. Esta idea es parte de la justificación de la necesidad de la política de crear oferta —más órganos jurisdiccionales— como respuesta a la creciente demanda.

Los datos, sin embargo, muestran que el crecimiento de la carga procesal no se ha dado por el lado de la demanda. Más bien, en los últimos años, la cantidad de expedientes ingresados al Poder Judicial se ha mantenido prácticamente constante —alrededor de un millón—, tal como se aprecia en el gráfico 2. Más bien, la sobrecarga procesal se genera por la incapacidad del sistema de procesar lo que ya está dentro, es decir, por el crecimiento continuo de los expedientes pendientes que actualmente sobrepasan los 1.1 millones.

75

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

Gráfico 2
Expedientes ingresados a nivel nacional, 1999-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Poder Judicial (página web del Poder Judicial).

Existen diversos factores que pueden incrementar la demanda por justicia y que, a excepción de los dos últimos, han sido eventos o situaciones que han ocurrido durante los últimos años: el incremento de la población, el mayor flujo de 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—, entre otros.

Pero además, entre 1999 y 2007, la cantidad de órganos jurisdiccionales creados aumentó en cerca de 500 —1.601 y 1.174, respectivamente—. Más dependencias judiciales incentivan que la gente acuda a las cortes, pues se abarata el costo de litigar.⁸ Sin embargo, a nivel nacional, la suma de estos factores no ha cambiado la cantidad de casos que ingresan al Poder Judicial para arriba. Estadísticamente, la demanda por justicia en el Poder Judicial es estable.

Es posible que los bajos niveles de confianza en el Poder Judicial y la reforma aún pendiente sean factores que explican esta aparente con-

⁸ VARGAS, Juan. «Eficiencia en la justicia». En Luis Pásara 2004. *Op. cit.*, p. 464.

tradición entre el crecimiento de la oferta y el estancamiento de la demanda. Quizás el efecto neto entre estas dos conductas es lo que no están percibiendo los expertos y lo que los induce al error como para considerar que la demanda es la que lidera la evolución de la carga procesal.

Segundo mito: la falta de recursos causa la sobrecarga procesal

Una justificación común a la sobrecarga procesal es la falta de recursos. Sin presupuesto, no se puede incrementar la cantidad de juzgados y se perpetúa la deficiente condición de la infraestructura y las carencias logísticas de los juzgados, entre otras condiciones que finalmente afectan las condiciones para el acceso a la justicia.

Hace ya dos décadas se ha determinado que efectivamente, bajo cierto umbral, la cantidad de recursos impacta en forma negativa en el desempeño de los juzgados y en 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.⁹

Es posible entonces el escenario de un Poder Judicial con mucho presupuesto pero con niveles preocupantes de carga procesal. Vargas brinda el ejemplo del Poder Judicial chileno, cuyo fuerte incremento presupuestal entre 1977 y 1995 (289%) solo tuvo un efecto de 152% más en las causas terminadas.¹⁰

El Poder Judicial de Costa Rica es otro buen ejemplo. Con un 5,4% del presupuesto nacional para la judicatura en 2005, el presupuesto judicial per cápita llegó a US\$ 40,¹¹ cifra de las más elevadas en América Latina y El Caribe —en el Perú fue de 1,36% y US\$ 9 dólares en 2007, respectivamente—, al igual que su cantidad de jueces: 17 por cada 100 mil habitantes —en Perú, solo son 6—, según datos del Centro de Estudio de la Justicia de las Américas.¹² A pesar de ese fuerte sostén económico y humano, en 2000, el Poder Judicial de Costa Rica registró 800 mil expedientes ingresados¹³ para una población que apenas llegaba por entonces a los 2,8 millones,¹⁴ lo que en el caso peruano equivaldría proporcionalmente a unas 8 veces la cantidad actual de expedientes ingresados.

9 FABRI, Marco y Philip LANGBROEK. *Delay in Judicial Proceedings in Europe: A Preliminary Inquiry*. Estrasburgo: Commission for the Efficiency of Justice, 1988, p. 2.

10 VARGAS, Juan. Op. cit., p. 465.

11 PODER JUDICIAL DE COSTA RICA. *Compendio de indicadores judiciales 2001-2005*. San José: 2007, pp. 3 y 8.

12 CENTRO DE ESTUDIOS DE LA JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. «Reporte del estado de la justicia en las Américas 2004-2005». En <www.cejamericas.org>.

13 MORA, Paulino. «Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia». En Conferencia *New Approaches for Meeting the Demand for Justice*. México: mayo de 2001, p. 3.

14 Página web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. en <www.mideplan.go.cr>.

Incluso el caso peruano podría agregarse a la lista. Entre 2000 y 2007, el presupuesto judicial ha crecido en 111% y la carga procesal se ha incrementado en 132%. El destino de estos recursos ha estado en los aumentos de remuneraciones de magistrados y en la creación de más dependencias judiciales, en lugar de priorizar medidas que enfrenten de manera efectiva la grave problemática institucional y la crisis de confianza ciudadana que sufre el Poder Judicial —se solicitaban fuertes recursos para remuneraciones, pensiones, infraestructura y menos, por ejemplo, para lucha anticorrupción, capacitación y justicia de paz—.

Pero incluso cuando las propuestas importantes sí se formulaban desde el Poder Judicial, estas eran frenadas en el Ministerio de Economía y Finanzas, tal como sucedió con las necesidades de recursos para la implementación del nuevo Código Procesal Penal. La relación entre ambas instituciones siempre ha tenido más bajas que altas a pesar de que desde 2006 la ley 28821 rige la coordinación entre ambas en materia del presupuesto judicial.

Estas cifras señalan la necesidad de combinar el factor «cantidad» con la calidad de la gestión, en términos de eficiencia y transparencia en su elaboración, ejecución y rendición de cuentas, y orientación hacia la reforma, con miras en un enfoque social del manejo presupuestario 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.

Tercer mito: la carga crece porque la productividad del juez no puede aumentar más

Este mito proviene de dos fuentes. La primera agrupa a muchos actores del sistema de justicia —jueces, abogados, etcétera— que aseveran que la «generalizada» sobrecarga procesal es evidencia de que los magistrados están en el límite de su productividad. La segunda se origina en las estadísticas a nivel nacional —muy generales— que dan la impresión de que la cantidad de expedientes resueltos se mantiene constante en el tiempo frente al crecimiento de los expedientes pendientes. El magistrado, por ende, estaría atosigado de casos por resolver.

El mito es, a la vez, verdad y mentira. En principio, la sobrecarga procesal no es un diagnóstico generalizable a todo el Poder Judicial. Tal como se mencionara párrafos atrás, la sobrecarga procesal solo alcanzaría a un 66% de los juzgados a nivel nacional que han sobrepasado el estándar de carga procesal máxima razonable. Es probable que la veracidad del mito sea válida para ese 66% de juzgados, pero para el resto hay datos interesantes que sugieren que la productividad aún tiene campo por mejorar.

Datos trimestrales de expedientes ingresados y resueltos analizados durante cinco años permiten concluir que el volumen de casos resueltos

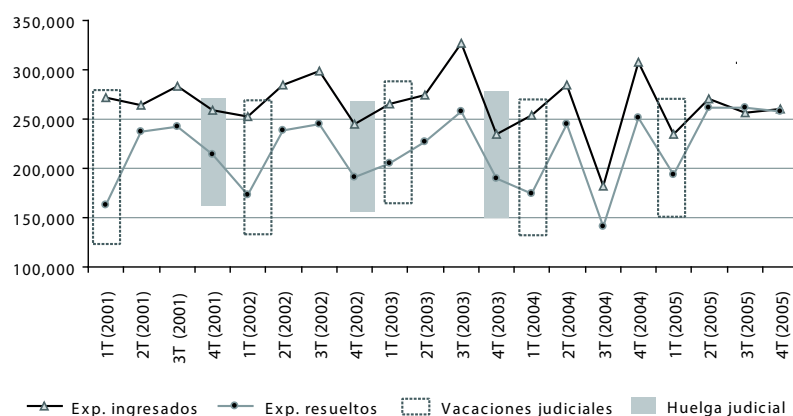
77

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

WILSON HERNÁNDEZ BREÑA

casi siempre varía en función de lo que ingresa en cada período. Es decir, la productividad parece aumentar o disminuir en función de lo 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 pendientes no tendría mayor efecto en el cambio de la productividad del magistrado.¹⁵ La misma conclusión se obtiene al analizar información de los Módulos Básicos de Justicia y de los Módulos Corporativos.¹⁶

Gráfico 3
Expedientes ingresados y resueltos a nivel nacional, 2001-2005
(datos trimestrales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por la Gerencia de Planificación del Poder Judicial (página web del Poder Judicial).

Aun en las condiciones actuales y contrariamente a lo que afirma el mito, sería posible mejorar la productividad de una cantidad no despreciable de jueces. Aunque sin ser la mejor opción, durante la reforma de Fujimori entregaban primas económicas a jueces y auxiliares con un impacto de, según la fuente, 252% en la productividad.¹⁷

Si es posible mejorar la productividad sin mayor cambio en el sistema y su funcionamiento, entonces debe entenderse que la motivación y los incentivos adecuados para el personal —componentes de la cultura judicial— son los factores clave para lograr ese cambio y para su éxito sostenido en el tiempo. Experiencias de descarga procesal en Estados

15 Véase HERNÁNDEZ, Wilson. *Carga y descarga procesal en el Poder Judicial, 1996-2005. De lo general a lo particular, de lo cotidiano a lo preocupante*. Lima: Justicia Viva, 2006, pp. 79-82.

16 Véase HERNÁNDEZ, Wilson. *Indicadores sobre administración de justicia: mapa judicial, presupuesto y eficiencia en el desempeño judicial*. Lima: 2003, pp. 77, 78, 90 y 91.

17 PEZÚA, David. «Reforma y modernización del Poder Judicial: la experiencia peruana» (manuscrito). Citado en HAMMERGREN, Linn. «La experiencia peruana en reforma judicial: Tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras». En Luis Pásara 2004. *Op. cit.*, p. 307.

Unidos han demostrado que la falta de compromiso es uno de los factores que determina su éxito o fracaso.¹⁸

79

Cuarto mito: la mejor solución para reducir la carga procesal es crear más juzgados

La respuesta más frecuente del Poder Judicial frente a la carga procesal ha sido la creación de más oferta —más órganos jurisdiccionales—. Entre 1997 y 2006, la cantidad de dependencias judiciales aumentó en 41% —pasa de 1.132 a 1.599— y la de jueces en 23% —pasa de 1.418 a 1.745—, pero la cantidad de expedientes resueltos en ese mismo período aumentó en 9%. Juan Vargas califica de discretos los resultados de la política de crear más juzgados sobre la productividad judicial en América Latina.¹⁹ 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.²⁰

Según Pastor, un aumento de 10% en la cantidad de jueces debería implicar un incremento casi proporcional en la cantidad de sentencias.²¹ En el caso peruano, como se aprecia, esa proporción es más discreta, con lo cual la solución de crear más y más dependencias termina por ser aun más cara.

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 dado que el costo de litigar se reduce, pero esos nuevos juzgados tenderán a congestionarse tal como sus pares de mayor antigüedad. A partir de datos oficiales del Poder Judicial,²² fue posible demostrarlo: un año después de haber creado algunos juzgados en 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 realizan estudios para conocer la demanda atendida, potencial, insatisfecha u oculta en las zonas donde se ubicará un juzgado. El error está en

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

WILSON HERNÁNDEZ BREÑA

18 BANCO MUNDIAL. «Reducing Court Delays: Fives Lessons from the United States». En *PremNotes. Public Sector*, n° 34, diciembre de 1999, Washington, p. 33.

19 VARGAS, Juan. *Op. cit.*, pp. 463-464.

20 ALBERS, Pim. *Reducing Delays: Recent Developments in the Netherlands*. En *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, septiembre de 2005, pp. 1-4 y 9.

21 PASTOR, Santos. «Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿mito o realidad?». Documento presentado durante 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, 24-26 de julio de 2003, p. 6.

22 PODER JUDICIAL. Estadísticas de la función jurisdiccional. Tomos 1997 y 1998. Lima: 1998.

que no suelen analizarse los factores concernientes a la demanda, sino solo a la oferta.²³

La naturaleza de cada materia judicial es distinta con sus propias particularidades y problemas, lo cual complica el éxito de la medida única de tener más juzgados. Las recetas generales y no específicas tienen el defecto de no abordar integralmente la problemática de la carga procesal. Que no quepa duda de que la opción del Poder Judicial es totalmente bienintencionada y necesaria. No obstante, es urgente que se revise a fondo qué es lo que verdaderamente se esconde detrás de la carga procesal como fenómeno.

El acceso a la justicia no solo se basa sobre cuán cerca se tiene un juzgado, sino en el servicio integral que brinda el mismo juzgado y la institución. En ese sentido, De Belaunde señala que «[...] hay que prestar mayor atención a la perspectiva del usuario. Los aspectos organizativos son importantes, pero la credibilidad de un proyecto de reforma desde la perspectiva del usuario se juega en aspectos que muchas veces son concebidos como un componente más de un programa reformista».²⁴

VI. LAS CONSECUENCIAS VISIBLES E INVISIBLES DE LA CARGA PROCESAL

Las consecuencias de la carga procesal no siempre son visibles. Suelen diluirse en la marea de problemas que aqueja al Poder Judicial y fundirse con algunos otros factores que determinan la calidad del servicio. Par-
tamos por ahí. El problema es que las consecuencias «invisibles» de la sobrecarga procesal no permiten tener parámetros observables por los cuales reclamar a un nivel individual, ni por los cuales focalizar ciertas propuestas en problemas institucionales.

Si bien no siempre una alta carga de trabajo implica un retraso en las labores —considerar el factor eficiencia—, es usual que la acumulación de casos por resolver ocasione que la duración promedio de un proceso judicial sea mayor. Toda dilación implica la extensión del derecho vulnerado por el cual se acudió al juez. Al margen de a quién finalmente favorezca el fallo del juez, este aspecto constituye una vulneración a la tutela jurisdiccional efectiva.

Como consecuencia de lo anterior, el juez deberá dedicar cada vez menos tiempo a cada caso adicional que ingrese a su despacho. La estructura de funcionamiento del despacho judicial otorga al juez la dirección del proceso, ya que en la práctica este delega muchas tareas en el secretario y/o

23 Fuentes, Alfredo y Carlos AMAYA. «Demanda y oferta por justicia». *Revista Desarrollo y Sociedad*, n° 50, septiembre de 2002, Universidad Los Andes. En <http://economia.uniandes.edu.co/share/scripts/publicaciones/development_sociedad.php>.

24 BELAUNDE, Javier de. «El Poder Judicial: la reforma siempre pendiente». En Luis Pásara (editor). *Perú en el siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008, pp. 149-150.

especialistas, pero mantiene la función de supervisión sobre su trabajo. Aun cuando el trabajo se pueda aligerar con más personal jurisdiccional a cargo del juez, este será siempre el cuello de botella. La solución, por supuesto, no pasa por quitarle poder en el juzgado, sino por filtrar lo que debe llegar al juzgado y por mejorar las tareas administrativas, entre otros aspectos.

La acumulación de casos incrementa las posibilidades del juez de recibir una queja por retardo contra la administración de justicia. Con justa razón, si el avance del caso es muy lento, las partes están en todo su derecho de acudir al órgano de control y presentar la respectiva queja.²⁵ Incluso, aun cuando no fuera así, la propia OCMA o las ODICMA programan durante el año visitas a un determinado número de juzgados. En cualquiera de estas dos vías, el magistrado puede ser merecedor de una sanción que afectará su legajo y potencialmente podría perjudicar su línea de carrera.

Un caso claro es el del proceso contencioso administrativo. Su diseño está previsto para durar no más de un par de meses; sin embargo, en los hechos, un proceso previsional dura un año y diez meses en primera instancia, otro año y tres meses en apelación y hasta dos años y medio más si se interpone un recurso de casación.²⁶ En los procesos sumarios por delitos sexuales en agravio de niñas, niños y adolescentes, la duración legal en primera instancia está fijada en 138 días y, en segunda, en 38. La realidad dista ostensiblemente de tales parámetros. En primera instancia solo un ínfimo 3.7% de los casos se ubica dentro del margen de tiempo legal, mientras que en segunda instancia la cantidad es incluso menor (1.9%).²⁷ Aunque cada especialidad es distinta, algunos de los focos de dilación dentro del proceso suelen estar en las notificaciones, la programación de las audiencias, la inasistencia de alguna de las partes a las audiencias, el exceso de trámites, el exacerbo innecesario de la formalidad del proceso, entre otros.

Sin lugar a dudas, ningún juez gusta ser sancionado por dilación. Hasta cierto punto, esa presión es positiva, pues alimenta el incentivo del juez para resolver más rápido y ser eficiente en su trabajo. Sin embargo, al mismo tiempo, puede transformarse en todo lo contrario. Ante la tentativa de reducir la carga procesal, se pueden estar creando incentivos para la descarga procesal, es decir, conductas que apresuren la finalización de los procesos en desmedro de la calidad y la atención brindada. Algunos ejemplos se presentan cuando se rinde un culto exacerbado a los aspectos de forma para cerrar el caso y sacarlo del sistema.

81

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

25 El 31% de las quejas escritas que recibe la ODICMA de Lima son por retardo (consultoría del autor para la Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, 2008).

26 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia*. Lima: Informe Defensorial 121, 2007, p. 166.

27 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *La justicia penal ante casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes*. Lima: Informe Defensorial 126, 2007, p. 171 y 173.

En la dificultad para generar predictibilidad, se halla otra de las consecuencias —y también causas— de la carga procesal. En combinación con los contados plenos jurisdiccionales, la escasez de jurisprudencia vinculante y la escasa coordinación entre jueces de una misma especialidad para conversar sobre los criterios mínimos para el tratamiento de ciertos casos comunes, la elevada cantidad de casos por resolver deja poco tiempo al juez para saber cuáles son las pautas que debe seguir. En consecuencia, se incrementan las posibilidades de que el mismo juez u otros jueces no tengan el mismo criterio para resolver frente a casos similares.

Todo lo anterior ejerce una fuerza directa sobre la calidad de la resolución final del caso, en tanto esta recoge los aciertos y desaciertos de la organización del despacho judicial, de las capacidades y de la atención brindada al caso.

La acumulación de procesos en trámite en cualquier juzgado genera muchos de los efectos aludidos, pero lamentablemente en ocasiones también incentivan otro tipo de prácticas. Mientras más casos se acumulen en un juzgado, mayor será el poder de control que sobre ellos ejerza quien está a su cargo. La ineficiencia que crea la carga procesal como barrera para el acceso a la justicia puede fomentar la discrecionalidad del agente judicial con una ética distorsionada, quien tomará la ventaja de la situación y podría llegar a aceptar u ofrecer tratos ilegales para favorecer el avance de ciertos procesos.

VII. EN BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA

La eficiencia está íntimamente vinculada con la organización y el funcionamiento del modelo de despacho judicial, es decir, cómo el juez gestiona su oficina y, visto globalmente, con la política del Poder Judicial en cuanto a la administración del despacho judicial. Ante la ausencia de guías prácticas y consolidadas desde lo más alto de la conducción del Poder Judicial para la modernización del despacho judicial, lo que resta es la capacidad de autoaprendizaje.

Podríamos decir que las labores de un juez son tanto jurisdiccionales —las que implican el raciocinio jurídico— como administrativas —vinculadas con las funciones de gestión, dirección, control y supervisión sobre su personal o sobre las tareas administrativas; es sobre estas segundas que la eficiencia encuentra mayor cabida—.

Sin embargo, en la práctica son pocos los jueces que han desarrollado competencias técnicas en estas labores. Lamentablemente, el sistema tampoco genera los incentivos adecuados para que ello ocurra. Las facultades de Derecho no forman a los estudiantes en temas de gestión y el Consejo Nacional de la Magistratura recién estaría incorporando estos criterios con la nueva ley de carrera judicial. Además, es muy probable

que un juez dé mayor prioridad a su formación en Derecho que a los conocimientos administrativos. La oferta educativa sobre el particular es, además, muy limitada.

Entonces, ante la falta de criterios técnicos, el camino más a la mano es aprender mediante el ensayo y error. Sin duda, la experiencia puede generar criterios razonables y sentar las bases para ordenar el trabajo administrativo, pero el empirismo no necesariamente conduce a desarrollar los mejores criterios de calidad ni a generar una política uniforme en la administración.

El tema de fondo es si el juez debe administrar su despacho o si se le debe librar de estas funciones. Particularmente, ninguna es mejor que la otra. Todo depende de los incentivos negativos y positivos que cada una crea en la cultura de quienes deberán implementar el sistema.

Al respecto, existen varios modelos. Comentemos dos de ellos.²⁸ De un lado, se tiene el modelo inglés, en el que, por ejemplo, ciertas tareas administrativas —como la programación de audiencias— son llevadas a cabo por el equivalente del Ministerio de Justicia. De otro lado, se tiene el modelo estadounidense, en el que se ha desarrollado la figura del administrador judicial dentro del mismo Poder Judicial.

La reforma judicial de finales de los años noventa le dio una importancia sin precedentes al tema de la reforma administrativa. Ello permitió, según Javier De Belaunde, que se descubriera la importancia de lo administrativo para lo jurisdiccional con el objetivo de mejorar la eficiencia.²⁹

Uno de los cambios particulares introducidos por entonces fue la creación de la figura del administrador judicial, en clara referencia al modelo estadounidense. Hasta el día de hoy, esta reforma sigue en pie, aunque su naturaleza ha sido desvirtuada no por el diseño propio del modelo sino por la distante y hasta poco cordial relación entre administradores y jueces.³⁰ En la práctica, los magistrados se las arreglan para seguir manteniendo bajo su control las tareas administrativas —lo cual complica el trabajo del administrador—, a pesar de que son tareas que le tomarán tiempo y generarán mayor carga de trabajo. Detrás de esa conducta, estaría la valoración del control del expediente como un tema de poder. Pero además aún subsiste la asociación de la figura del administrador con las implicancias que la reforma judicial de Fujimori trajo sobre la independencia del Poder Judicial.

Para ser justos, la responsabilidad por la eficiencia de un despacho judicial no termina con el juez y su personal. La integralidad en las políticas

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

WILSON HERNÁNDEZ BREÑA

²⁸ VARGAS, Juan. Op. cit., p. 498.

²⁹ BELAUNDE, Javier de. Op. cit., p. 139.

³⁰ PODER JUDICIAL. *Evaluación y diagnóstico de la actual organización y funcionamiento del módulo corporativo civil, familia y laboral. Determinación de problemas y propuestas de solución*. Lima: Comisión de Evaluación y Diagnóstico de la Actual Organización y Funcionamiento del Módulo Corporativo Civil, Familia y Laboral, 2005.

de manejo de la carga procesal debe ir más allá y abarcar al resto de actores involucrados. Después de todo, detrás de un proceso judicial existen partes y abogados cuyas conductas, incentivos e información también son causantes de prácticas maliciosas o desinformadas que perjudican el normal ritmo de funcionamiento de un despacho.

Una opción de lucha radica en frenar la imposición de recursos dilatorios en un proceso judicial; la presentación de quejas sin sustento contra magistrados para presionarlos, retrasar el caso o para simplemente molestarlos; la presentación de demandas judiciales frívolas, así como el filtro de demandas cuya resolución sería más rápida y menos costosa por otras vías, como la conciliación.

Nótese que en más de uno de estos casos la colaboración debe venir, además, por el lado de los colegios de abogados, desde donde se debe tejer un aparato institucional más fuerte que consolide la ética del abogado —existe un código de ética en proyecto promovido por la Pontificia Universidad Católica del Perú— y muestre una posición más firme ante sancionar las malas conductas.³¹

Para ser esquemáticos, se pueden graficar las fuentes de las causas de la carga procesal en seis grandes frentes, cada uno con distinto grado de intensidad:³²

- Frente de actores gestores: Son las actitudes y prácticas de quienes arman y conducen los procesos. Se consideran aquí jueces y personal del juzgado, también fiscales, policías, peritos y 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 a las actitudes y prácticas de las partes de 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 las propuestas legales con influencia en el funcionamiento del Poder Judicial —leyes, códigos, procedimientos, etcétera—.

31 Al respecto, Pásara formula una dura crítica contra la labor de sanción del Colegio de Abogados de Lima. Véase PÁSARA, Luis. *La conducta de los abogados: una aproximación a los abogados en Lima*. Lima: Justicia Viva, 2005.

32 HERNÁNDEZ, Wilson. *Mitos de la carga procesal. Anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia*. Lima: Justicia Viva, 2007, p. 50.

- 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 —como, por ejemplo, flujo de transacciones comerciales, crecimiento poblacional, conflictividad, confianza en instituciones, democracia, etcétera—.

85

LA INFORMACIÓN
Y LA TOMA DE
DECISIONES EN
LA POLÍTICA
PÚBLICA
JUDICIAL: UNA
REFLEXIÓN A
PARTIR DEL
ANÁLISIS DE LA
CARGA PROCESAL
EN EL PERÚ

VIII. REFLEXIÓN FINAL

El énfasis de este artículo ha consistido en la necesidad de contar con información para la toma de decisiones: se ha graficado tal necesidad en el distanciamiento de la realidad y el espíritu de las soluciones respecto de la carga procesal. Se requieren sistemas de información que registren información detallada de cada caso —materias, submaterias, duración, costo, etcétera— así como la realización de investigaciones específicas sobre las causas de las dilaciones en cada materia. Caso contrario, se estarán aplicando recetas generales a realidades que urgen de especificidad.

La buena información es un primer paso. Por encima de ello, es vital la sensibilización de las respectivas autoridades judiciales para el uso de la información técnica en la toma de sus decisiones. Ese es otro camino por recorrer, pues los abogados no suelen estar muy acostumbrados a leer estadísticas.

Aun cuando se genere información útil y oportuna y las máximas autoridades tomen las decisiones en función de ella, es vital dar un paso más para brindar sostenibilidad a las políticas sobre carga procesal y, en general, a las que tienen detrás al factor humano: la cultura judicial. No habrá cambio que perdure si no se inyecta de modernidad, sana competencia y legitimidad a la función judicial.

WILSON HERNÁNDEZ BREÑA