



*justicia
viva*

Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad y Departamento Académico de Derecho

**La carga procesal bajo la lupa:
por materia y tipo de órgano
jurisdiccional**

Wilson Hernández Breña

La carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órgano jurisdiccional

Wilson Hernández Breña

Abril del 2008



Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad y Departamento Académico de Derecho

© Edición a cargo del Instituto de Defensa Legal

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

Corrección de estilo: Coco Carrillo

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

Lima, abril del 2008

ISBN: 978-603-45094-4-3

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-05926

Diagramación e impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S.A.C.
Américo Vespucio 110 COVIMA, La Molina
Teléfono: 348 5571
info@roblerojo.com
Tirada: 1000 ejemplares.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente 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
1. Un acercamiento conceptual y estadístico previo	11
1.1. La carga procesal como barrera para el acceso a la justicia	11
1.2. Datos básicos sobre carga y descarga procesal	18
2. Sobre la carga procesal por tipo de órgano jurisdiccional	21
2.1. ¿Cuántos expedientes se tramitan por tipo de órgano jurisdiccional?	21
2.2. ¿Dónde se halla la mayor carga de trabajo por órgano jurisdiccional?	25
2.3. ¿Dónde se halla la mayor acumulación de expedientes?	32
2.4. ¿Dónde se halla la mayor resolución de expedientes?	35
3. Sobre la carga procesal por materia	39
3.1. ¿Cuántos expedientes se tramitan en el Perú por materia?	40
3.2. ¿Dónde se halla la mayor acumulación de expedientes?	45
3.3. ¿Dónde se halla la mayor resolución de expedientes?	48
4. ¿En qué grado las sentencias emitidas se cumplen?: Por tipo de órgano jurisdiccional y por materia	51
Conclusiones	59

Introducción¹

Aun cuando han pasado ya varios años desde que el Poder Judicial empezó a publicar estadísticas sobre el número de expedientes que se tramitan en él, resulta todavía difícil afirmar que se conoce la lógica de la carga procesal. Preguntas como por qué aumenta la demanda por justicia, cuáles son los procesos judiciales más lentos o cuáles aquellos en los que se plantean más recursos dilatorios, entre otras, no tienen aún respuesta. Muchos misterios y problemas se esconden todavía detrás de las cifras. Además, la información publicada por la fuente oficial no tiene siempre el detalle necesario; en algunos casos, ni el mismo Poder Judicial cuenta con ese detalle.

Por eso, Justicia Viva cree importante tocar nuevamente el tema, pero ahora desde una perspectiva distinta. Se trata, en realidad, de cuatro enfoques distintos, uno por capítulo. La principal fuente de información utilizada es un documento

publicado el año pasado en la web del Poder Judicial, en el que se registra la carga procesal del 2006 de cada uno de los órganos jurisdiccionales a escala nacional. Hoy esa información ya no consta en la página web.

Desde el punto de vista tradicional, esta carga es considerada una simple acumulación de casos por resolver que genera dificultades para el trabajo del juez. No hay que ser muy agudos para darse cuenta de que esa es una visión limitada de la realidad. Se requiere entonces un giro que permita entender integralmente esta problemática y considerarla como una barrera adicional para el acceso a la justicia. Para conseguir una justicia decente no basta con sortear barreras económicas, culturales o legales; es preciso hacer lo mismo con otras, bastante más complejas de lo que suele creerse, que tienen a la carga procesal como la punta del iceberg.

¹ El autor agradece los comentarios de Cruz Silva del Carpio, integrante del Consorcio Justicia Viva, que aportó críticas interesantes al primer borrador de este trabajo.

Es normal, aquí y en cualquier otro país, que el Poder Judicial acumule casos sin resolver. Sin embargo, una aglomeración exagerada es síntoma de un funcionamiento inadecuado. Como problemática, las consecuencias de la carga procesal rebasan las fronteras del juez. Sobre ello se hace hincapié en el primer capítulo, que contiene algunos datos básicos acerca de la carga procesal. Así, pues, los efectos de los 2,1 millones de expedientes de carga procesal inciden negativamente en las partes de un litigio, los abogados, el sistema de justicia y hasta los ciudadanos que no tienen procesos judiciales en curso. La carga procesal se convierte en una continua vulneración de derechos, eleva los costos de litigar, ralentiza el tratamiento administrativo de los procesos, disminuye la productividad del juez y de su personal, provoca un desgaste psicológico en todos los actores vinculados (partes, abogados, jueces, auxiliares jurisdiccionales, etcétera), incrementa las quejas y sanciones contra jueces y auxiliares, entre otras tantas secuelas. Pero así como la mayoría se perjudica, otros ganan. La saturación y la lentitud que provoca una elevada cantidad de casos es una ventana abierta para aquellos —jueces, abogados, auxiliares, policías, partes u otros— que carecen de ética y buscan obtener beneficios por apurar un trámite, sacar una resolución o favorecerse con otras prácticas perversas.

El segundo capítulo responde a una necesidad de información específica. No se conocía con precisión cuántos expedientes se tramitaban, acumulaban y resolvían en cada tipo de órgano jurisdiccional. Aunque algo se sabía, no se contaba con el panorama completo. Se entiende aquí por tipo de órgano jurisdiccional cada órgano y sus respectivas especialidades. Este segundo capítulo presenta y analiza, entonces, información sobre salas civiles, salas penales, salas de familia y salas mixtas, así como aquella concerniente a todos los juzgados civiles, juzgados penales, etcétera, y a los juzgados de paz letrados. La información aquí presentada permite diferenciar a aquellos órganos que están enfrentando de manera adecuada la carga procesal de aquellos otros que lo están haciendo mal. Además, facilita la identificación de problemas en focos específicos.

Para el tercer capítulo, la información gira alrededor de la carga procesal por materias. Si en el segundo el punto de análisis fue el tipo de órgano jurisdiccional, en este tercero el enfoque reside en las materias o grandes temas por los cuales los peruanos abren procesos judiciales, sin importar en qué tipo de sala o juzgado hayan sido vistos. La clasificación convencional —que es la que aquí se usa— divide las materias en civil, penal, laboral y familia. La información estadística del Poder

Judicial, no obstante, permite introducir una quinta clasificación: las faltas. Valga indicar que, según las estadísticas del Poder Judicial, un órgano jurisdiccional de determinada especialidad también registra casos de otra (aunque en proporción bastante baja). Así, un juzgado civil lleva también, aunque en mínima proporción, procesos de familia e incluso penales. Lo mismo sucede en casi todos los otros juzgados y salas.

La distinción de la carga procesal por materias permite acercarse a una identificación de los problemas sociales judicializados. Pero no solo eso: gracias a tal distinción también es posible observar cuáles de esas materias o variables aproximativas de problemáticas sociales se resuelven más rápido y cuáles se acumulan, y, además, en qué grado.

Por último, el cuarto capítulo reúne los enfoques de carga por materia y por tipo de órgano jurisdiccional para producir un análisis concreto: el grado de ejecución de sentencias; un problema álgido cuya

solución no parece estar convocando mayores iniciativas. Entiéndase por sentencias en ejecución no a los procesos judiciales en juzgados de ejecución (la carga de estos está básicamente dentro de los juzgados civiles), sino a todos los procesos judiciales que cuentan con una sentencia consentida, es decir, no apelada, o en la que no cabe recurso de apelación o casación.

Motiva este trabajo la convicción de que las mejores decisiones son las informadas. Justicia Viva desea y busca promover un mayor activismo en la reforma de la justicia desde los mismos órganos de la administración de justicia y también desde la sociedad civil. No propugna, sin embargo, cualquier activismo. Las propuestas sensatas se basan en información certera que da cuenta de la realidad e indica el camino de las soluciones. Esperamos que este documento contribuya en algo a la consecución de tan valioso y anhelado fin.

1. Un acercamiento conceptual y estadístico previo

Bien como causa, bien como consecuencia de un proceso ineficiente, el exceso de carga procesal es un problema que trae consigo un círculo vicioso de actuaciones improductivas e indebidas que, junto a otros factores económicos, sociales o culturales, forman parte de los obstáculos que impiden el acceso a la justicia. Se trata de un hecho sobre el que falta profundizar y llamar la atención, y por eso se lo ha incorporado en este primer capítulo. Con el fin de complementar la información sobre la carga procesal, en una segunda parte de este mismo capítulo se incluyen algunas cifras generales que permiten un primer acercamiento hacia una comprensión ordenada de la lógica de lo general a lo particular aplicada en el resto de estadísticas de este documento.

1.1. La carga procesal como barrera para el acceso a la justicia

En un principio, un alto número de casos ahoga el funcionamiento del despacho judicial. Si hoy un juzgado funciona bien pero mañana le empieza a llegar una

cantidad de casos que supera lo normal, lo más probable es que disminuya la calidad de su trabajo en términos de, por ejemplo, el tiempo que demora en calificar una demanda, en emitir una resolución o en incorporar algún escrito de las partes al expediente judicial. Todo acto, procesal o administrativo, tenderá a ser más lento, porque, además, el juez promedio no está formado para emprender una gestión administrativa profesional de su despacho.

Desde el punto de vista de las capacidades, es preciso anotar las limitaciones de algunos jueces y auxiliares en materia jurisdiccional. Una menor capacitación implica una menor preparación y un trabajo más lento y menos eficiente. Asimismo, el exceso de formalismo y el apego a la norma que jueces y trabajadores judiciales suelen exigirse complica un ágil desenvolvimiento del proceso. Por supuesto, este es un diagnóstico que no se puede generalizar a todos los magistrados y trabajadores judiciales.

A sus excelentes cualificaciones en Derecho los jueces deben sumar un conocimiento en gestión que les permita administrar todas las tareas de un despacho. Se podría decir que cada juzgado debe realizar muchas actividades o procesos (desde el punto de vista administrativo) que merecen una mayor atención que la usualmente brindada. La formación de los abogados en las universidades no comprende cursos de gestión o administración, y los exámenes para acceder a la magistratura que toma el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) tampoco los incorporan como temas de evaluación.² Hay incluso posiciones que sostienen que está bien que así sea, pues se dice que las universidades forman abogados y no jueces y menos aun administradores. Sea como fuere, el actual perfil del juez peruano tampoco considera importante este tipo de conocimientos, de manera que el juez se ve obligado a aprenderlos empíricamente, sobre la marcha.

juez no solo sentencia sino que, por lo menos bajo el actual sistema peruano,³ también administra, solo podrán capacitarse los empeñosos, quienes tengan el tiempo o aquellos que, trabajando, obtengan el permiso para hacerlo. Las opciones para llenar este vacío de conocimiento tampoco son muchas. Aunque es cierto que desde hace algunos años la Academia de la Magistratura (AMAG) imparte un curso sobre modernización del despacho judicial, también lo es que hace dos el Tribunal Constitucional (TC) eliminó el requisito de pasar el curso de la AMAG para acceder a la magistratura, debido a que lo consideró una violación del derecho de igualdad. En el 2007 el Colegio de Abogados de Lima dio inicio a una interesante iniciativa (diplomado sobre Gestión Jurisdiccional y Despacho Judicial) en la que se tocan algunos temas que podrían potenciar la capacidad del juez en el manejo de su despacho, aunque falta aún mucho camino por recorrer.

Mientras el sistema no genere incentivos para que estudiantes, abogados o magistrados tomen conciencia de que un

El día a día de un despacho judicial hace que jueces y auxiliares desarrollen métodos empíricos de trabajo que

² Entre las varias propuestas de modificación al Reglamento de selección y evaluación de magistrados sí se incorpora la temática de gestión del despacho judicial.

³ Bajo la organización actual del Poder Judicial, generalmente es el juez quien asume o dirige las tareas administrativas de su despacho. La excepción está en los módulos corporativos que vienen a ser juzgados agrupados (en el piso de una sede judicial, por ejemplo) que comparten tareas administrativas que antes eran asumidas por cada juzgado de forma independiente. El sistema tiene pros y contras, y creemos que bien aplicado puede dar resultados muy positivos. Sin embargo, el juez promedio tiende a rechazarlo. En ocasiones ese rechazo se da porque este sistema fue implementado durante la reforma judicial de Fujimori, cuando las tareas administrativas de los jueces les fueron quitadas no solo con el fin de mejorar la eficiencia sino también con el de restarle capacidad de vigilancia sobre sus casos.

pueden ayudar mucho en su labor. Sin embargo, subsiste un problema de fondo: el modelo de gestión del despacho ha probado no ser siempre ordenado, ágil, predecible ni justo. Por más que se cuente con jueces altamente capacitados en gestión y en lo jurisdiccional, el estado de la «maquinaria» judicial es un límite real a las capacidades personales. La eficiencia individual está condicionada, hasta cierto punto, por la eficiencia del sistema.

Y aunque no hay duda de que esta última importa, también son relevantes las conductas de quienes operan en ese sistema. La carga procesal —su exceso, para ser más precisos— no es responsabilidad exclusiva de los jueces, ni obedece solo a las decisiones que tomen las autoridades judiciales al respecto. Para hacer justicia al resumido diagnóstico, debemos agregar también a abogados, partes y ciudadanos: cada uno según sus intereses, todos ellos tienen la posibilidad de plantear demandas frívolas —aquellas que no merecen resolverse por vía judicial por haber medios más rápidos y menos costosos como la conciliación— o recursos dilatorios, y podrían copar así la

capacidad de funcionamiento del Poder Judicial. Otro factor que merece ser considerado es la falta de preparación adecuada de los abogados.

En lo estructural, otra de las causas de la carga procesal es el carácter netamente escrito de los procesos. Suelen estar llenos de pasos y trámites a veces innecesarios que complican tener un proceso rápido y ágil. La reforma procesal penal que se está aplicando en nuestro país ha modernizado la justicia, y tiene entre uno de sus principios el haber pasado de un proceso escrito a uno básicamente oral. No obstante el poco tiempo transcurrido desde que empezó a implementarse, se han observado ya algunos beneficios.⁴ En ocasiones, ciertas etapas del proceso pueden tomar mucho tiempo; es el caso de las pericias, según información de un estudio preliminar del Poder Judicial. Sobre la base de una muestra pequeña (16 expedientes de igual cantidad de juzgados), se calculó que el informe pericial tomaba 440 días como media.⁵ Otro gran problema son las notificaciones. En promedio demoran 21 días desde su elaboración hasta la debida notificación a la parte, y durante un proceso suele haber varias o muchas

⁴Justicia Viva preparó un documento de evaluación de la implementación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura, en el que aparecen resultados positivos: De la Jara, Ernesto y otros: *La aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en Huaura. Una experiencia positiva*. Lima, Justicia Viva, abril, 2008.

⁵Vásquez, Walter: *Proyecto de Presupuesto Institucional del Poder Judicial para el Año Fiscal 2006*. Presentación de sustentación ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Lima, octubre del 2005.

resoluciones que comunicar.⁶ Con menos frecuencia pero con gran impacto, eventos coyunturales o muy específicos también pueden provocar una crecida en la carga procesal, como lo prueban varias sentencias del TC.⁷

Detrás quedó el concepto de carga procesal como factor puro de acumulación de casos. Hoy, los más de 2 millones de expedientes que la conforman giran su concepción hacia una barrera más para el acceso a la justicia.

Sean cuales fueren las causas de la carga procesal, uno de los efectos que más rápido aparece es la dilación judicial, lo que no significa que la alta carga procesal sea una condición para la dilación. La lógica es tan simple como decir que cuanto más grande sea la cola para acceder a la ventanilla de un banco, más largo será el trámite. Sin embargo, no siempre una larga cola implica una larga espera para la atención. La demora de un proceso judicial no suele ser bien sopesada, pues no se repara que se trata de un problema desencadenante de otros. En el Perú, como en muchas partes del mundo,⁸ el cumplimiento de los plazos

legales de un proceso judicial es una excepción. No obstante, es cierto que estos plazos tienen por lo común poco que ver con las reales posibilidades de alcanzarlos. Quizá por ello no se presta la atención debida al hecho de que las dilaciones judiciales prolongan la vulneración de los derechos afectados de las partes. Se toma al retraso casi como un hecho, como algo inevitable y previsible. Piénsese, por ejemplo, en las personas juzgadas cuando están privadas de su libertad y en todo el tiempo que pasan en prisión hasta que se establece su culpabilidad o, en los casos más dramáticos, su inocencia. Este es un enfrentamiento claro entre la libertad y la ineficiencia del sistema. Y mientras más dure un proceso, más dinero se gastará en abogados y movilidad, y mayor será el agotamiento psíquico. Resulta así lógico que la visión del Poder Judicial se vea afectada e, incluso, que aparezcan problemas de legitimidad que podrían aminorar el grado de cumplimiento de sentencias o prolongar el tiempo en el que son acatadas.

Así las cosas en materia de funcionamiento del Poder Judicial, la rapidez se

⁶ Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial. *Informe de iniciativas o propuestas que presenta la subcomisión de derecho civil*. Lima, 2003, p. 8.

⁷ Por ejemplo, la sentencia que declaró inconstitucional el delito de traición a la patria y todos los juzgamientos realizados por el fuero militar para disponer el inicio de nuevos procesos para los sentenciados y procesados (010-2002-AI/TC) y aquella otra (1417-2005-AA/TC) que determinó que los amparos en materia previsional debían ser conocidos ahora por los juzgados contencioso-administrativos y ya no por los civiles

⁸ Vargas, Juan: «Eficiencia en la justicia», p. 456, en Luis Pásara, editor: *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Justicia Viva, 2004.

convierte en un bien preciado por el que algunos (jueces, auxiliares, abogados y partes) están dispuestos hasta a deponer sus valores. Así, la sobrecarga procesal, sinónimo de lentitud, espera y alto costo, puede ser una ventana para ofrecer o demandar servicios ilegales prometedores de celeridad. Según la opinión de varios jueces entrevistados para otras investigaciones, el exceso de carga procesal crea generalmente una corrupción menor (lo que se suele llamar «bagatela»). Suelen haber cobros para obtener rápidamente las copias certificadas solicitadas, para hacer que el escrito presentado sea visto más rápido por el juez, para emitir una resolución con prontitud, para programar audiencias u otras fórmulas.⁹ Por el tipo de tareas descritas, esta corrupción menor estaría más enfocada en el personal del juzgado que en el mismo juez, quien quizá ni se entera de su existencia, ni tiene cómo probarla o simplemente se hace de la vista gorda.

Sea que se influya ilegalmente o no para alterar la duración promedio de un proceso, la demora se convierte en un fastidio inevitable y tortuoso para las partes. El derecho les asiste para quejarse contra la lentitud de su proceso judicial. Con toda razón acudirán a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) para

interponer su queja.¹⁰ En muchos casos el juez podrá ser el culpable, pero en otros tantos no. Abogados litigiosos y conductas dilatorias también deben ser tomados en cuenta como factores que contribuyen a una mayor carga procesal. Los abogados suelen sacar buena ventaja de la información asimétrica que existe entre ellos y sus clientes. Hay un ejemplo interesante respecto del tema que estamos tocando. Según información proporcionada por la Jefa de la ODICMA de Lima, una importante cantidad de quejas escritas (necesita abrirse un expediente, se admiten pruebas, se pasa por procesos determinados, etcétera) bien podría tramitarse por la modalidad de quejas verbales (atención rápida y sin papeleos), y así se obtendría el mismo resultado en un plazo mucho menor e incluso con mayor efectividad. De esta manera no solo se beneficiaría la parte: también se aligeraría el trabajo de la ODICMA y las quejas de otros ciudadanos serían resueltas en menor tiempo. ¿Por qué no ocurre esto, entonces? Los abogados, que cuentan con mayor información sobre cómo funciona (y cómo se impide que funcione) el aparato de justicia, incentivan las quejas escritas porque su elaboración y presentación les reporta un ingreso. De hecho, no tiene nada de malo cobrar por el trabajo, pero debe tenerse bien claro el

⁹ Esto no quiere decir que en órganos jurisdiccionales con bajo nivel de carga procesal no pueda haber este tipo de corrupción.

¹⁰ Según información de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura (ODICMA) de Lima, el 24% de las quejas verbales llegadas a su jurisdicción son por retardo judicial.

límite que separa la interposición de una queja asistida por la razón de aquella otra que se presenta solo para cobrar más, por dilatar el proceso o por incomodar al juez. Pero ese es solo un lado de la historia sobre las quejas por retardo interpuestas contra jueces. Viéndolo desde la lógica de un magistrado, una mayor presión para que atienda de forma más célere su carga procesal puede terminar complicando la situación si no existe una política adecuada de descarga procesal o tratamiento de la carga. Podría incentivar al juez a tramitar y resolver sus casos de forma más rápida (pues no quiere otra queja que complique su hoja de vida ni su carrera judicial), en desmedro de la calidad de su trabajo (a esto se le suele llamar «lógica de descarga procesal»). Esto implica estudiar menos el expediente y emitir resoluciones menos trabajadas. Con esa forma de trabajo es muy difícil coordinar criterios jurisprudenciales con el resto de juzgados o salas de la misma especialidad, o sentar precedentes jurisprudenciales por sí mismo. En este caso el problema escapa de la esfera de un proceso judicial en particular y se expande hacia muchos potenciales demandantes y demandados. Las respuestas dadas hasta hoy a la problemática de la carga procesal no han resultado las más efectivas. Ha sido más o menos clara la ausencia de una visión y una solución integrales. No se ha abordado el problema mediante el desarrollo de herramientas institucionales eficientes para la gestión del

despacho judicial y el control de demandas que no deben llegar al Poder Judicial.

De tanto en tanto se aplican programas de descarga procesal que apenas tienen un efecto en las estadísticas y en la liberación de espacio en los juzgados (aunque se provoca un amontonamiento en los archivos centrales). En el 2007 se inició el llamado Plan Nacional de Descarga Procesal. Todavía en curso, el programa fue diseñado para contar con tres etapas: (i) depuración y actualización de expedientes (remitir casos que deban ir al archivo y actualizar la información de los expedientes en los sistemas informáticos); (ii) inventario de expedientes (un censo de cuántos expedientes tiene cada juzgado); y, (iii) descarga procesal (fortalecer los juzgados con medidas que saldrían de las etapas anteriores y conformación de órganos jurisdiccionales de descarga procesal). Las dos primeras etapas sirven para depurar los expedientes «muertos» (los que deben estar archivados) y sincerar la información estadística. La tercera es la etapa propositiva.

Hace muy poco (febrero del 2008) el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial promulgó la resolución administrativa 029-2008-CE-PJ, mediante la cual dictó algunas medidas y creó 120 órganos transitorios en el marco del citado Plan de Descarga. Se mencionan medidas positivas como la futura realización de talleres de inducción al despacho judicial

y otros para unificar criterios jurisprudenciales. Además, se ordena formar comisiones de seguimiento en cada Corte Superior para dar cuenta del avance de la descarga. En otro de los considerandos se menciona la exitosa experiencia de introducción del nuevo Código Procesal Penal en Huaura y La Libertad. Sin embargo, se deja de lado el elemento principal de esta experiencia: la creación de un nuevo modelo de funcionamiento del despacho judicial, que incluye entre sus principios a la oralidad. El Plan de Descarga no ha tocado ese tema, y lo más probable es que no lo haga. Y aunque la creación de los juzgados transitorios no es en sí misma una mala idea, aparece como una solución aislada que difícilmente traerá efectos sostenibles en la reducción de la carga procesal. Cuando estos dejen de ser transitorios, la carga procesal tenderá igualmente a la acumulación, si es que estos órganos no se han saturado ya de expedientes.

Para hacer frente a la sobrecarga procesal se ha tendido a crear más órganos jurisdiccionales, pero esto no ha servido para atacar verdaderamente los problemas que la provocan. Es probable que ni aun con el incremento del número de órganos jurisdiccionales se haya llegado a la cantidad que debe existir, pero seguramente se está más cerca. Este es, a todas luces, un avance.

Sin embargo, ese apoyo al crecimiento de la infraestructura no ha probado ser una solución exitosa para aminorar la sobrecarga procesal. Por lo general, su efecto positivo oscila entre un reparto de la carga procesal existente entre una cantidad mayor de juzgados y un aumento de esta como resultado de la creación de un nuevo punto de acceso a la justicia. En términos prácticos, se reproducen juzgados que funcionan con los mismos criterios que han llevado al resto a acumular casos sin resolver. Lo más beneficioso y menos costoso hubiera sido mejorar el funcionamiento de los juzgados ya existentes para, luego, crear más; se optó, sin embargo, por la fórmula inversa. Así, se ha estado replicando un sistema que todavía necesita reforma sin tener muy en cuenta el impacto global sobre el ciudadano (acceder a la justicia es vital, pero también lo es brindarla con estándares de calidad), ni la imagen que de la institución se crea la ciudadanía (en un principio, tener un juzgado más cerca puede favorecer mi opinión sobre el Poder Judicial, pero luego de experimentar o conocer los problemas de los que adolece mi opinión puede cambiar). En el intento por solucionar la problemática se puede entonces llegar a crear más barreras para acceder plenamente a la justicia y para construir y mantener la legitimidad de este poder del Estado.

1.2. Datos básicos sobre carga y descarga procesal

Se deja aquí ya el asunto de las causas y consecuencias y se pasa a un tema de conceptos, con el propósito de entender lo que quiere decir cada variable. Se llama «expediente ingresado» a todo aquel que entra por primera vez en un juzgado —sea una demanda nueva o una apelación— en un año determinado (también se toman en cuenta los traslados de casos de un juzgado a otro). Para las estadísticas, un «expediente resuelto» es aquel que finaliza en un año determinado, sea cual fuere la forma en que lo haga (con auto o con sentencia). Un «expediente pendiente» será todo aquel que haya ingresado en años anteriores y que aún no haya sido resuelto.¹¹ De esta manera, la carga procesal es el resultado de la suma de los expedientes ingresados y los expedientes pendientes. La descarga procesal, por su parte, está representada por los procesos que salen del sistema, es decir, los expedientes resueltos.

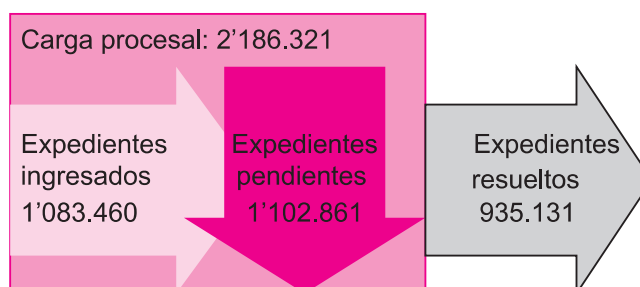
Teniendo en cuenta estos conceptos, y antes de pasar a los capítulos posteriores, es útil revisar estadísticas relativas a la carga procesal nacional. Ese gran panorama permite armar una lógica que explica cómo las cifras van de lo general a lo específico.

El dato más grueso o agregado sobre carga procesal está representado por el volumen de expedientes a escala nacional, es decir, cantidades globales sin distinción alguna. En el 2006 el Poder Judicial registró un poco más de un millón de expedientes ingresados (1'083.440), cifra muy cercana al promedio de los últimos años. No todos, sin embargo, son nuevas demandas interpuestas. Según datos del 2003, un 74% son efectivamente demandas admitidas por primera vez en el Poder Judicial. El 26% restante incluye sobre todo traslados de casos entre juzgados o salas, además de apelaciones.

Aun cuando esa cantidad parezca elevada, falta agregar los casos que fueron iniciados en años anteriores pero que no habían sido resueltos hasta el cierre del 2005. Estos pasan a ser, por tanto, carga pendiente por resolver durante el 2006. En este último año se contabilizaron 1,1 millones de casos pendientes (1'102.861). Vale la pena destacar que la cantidad de estos expedientes se redujo en 4% entre el 2005 y el 2006, lo que rompió con la tendencia creciente registrada desde 1997. Las razones de ese cambio de ruta no están claras, y no se han brindado explicaciones oficiales al respecto.

¹¹ Con fines de simplificación, se suele agrupar lo que contempla la carga y descarga procesal bajo el término «carga procesal».

Gráfico 1
Carga procesal a escala nacional, 2006



Fuente: <www.pj.gob.pe>
 Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Si se toman las cifras del 2006 correspondientes a expedientes ingresados y pendientes y se suman, se obtiene la carga procesal total nacional. La operación da como resultado más de 2 millones de casos por resolver (2'186.321).

Ese es un lado de la balanza. Así como ingresan casos, otros tantos deben salir del sistema como descarga procesal o producción judicial. Como ya se mencionó, el expediente resuelto es aquel que corresponde a un caso terminado, sea porque el juez ya se pronunció sobre el fondo de la controversia (existe una sentencia), sea porque ya se ha emitido un pronunciamiento final sobre la forma de la controversia que finalizó el caso (se emite un auto, como podría ser en casos de excepciones fundadas, rechazo de

demanda, abandono, desistimiento, etcétera). Según datos del 2005, un 45% de casos termina con sentencia y un 37% lo hace mediante auto, un 3% por conciliación y un 10% representa la resolución de apelaciones.¹²

En el 2006 se registró menos de un millón de expedientes resueltos (935.131), cantidad que, como referencia, cubre apenas el 86% de los expedientes ingresados y el 23% del total de la carga procesal. En relación con el 2005, la cantidad de expedientes resueltos varió ligeramente hacia abajo.

Por cada expediente que ingresa en el Poder Judicial, hay otro pendiente. Además, solo uno de ellos se resolverá.

¹² Información proporcionada por la Gerencia de Planificación del Poder Judicial.

Todas estas cifras equivaldrían a decir que, en el 2006, de cada 100 peruanos, 4 presentaron una demanda al Poder Judicial para solucionar algún conflicto. Pero hubo otros 4 que ya estaban esperando a que su caso termine, pues su demanda venía de años anteriores. Sin embargo, solo la mitad de esas 8 personas vería finalizado su paso por la administración de justicia.

¿Por qué no se puede avanzar más en la resolución de la carga procesal? Como se advirtió al inicio del capítulo, el mapa de las causas es bastante complejo. La problemática debe verse de forma integral y no aislada. Además, sus soluciones requieren una visión no tradicional. La carga procesal se ha convertido en una barrera para el acceso a la justicia y no en un mero problema de acumulación de procesos. Hay una serie de razones generales que pueden responder la pregunta, pero también

otras, más específicas, que corresponden a determinados tipos de órganos jurisdiccionales o materias.

En términos globales, la respuesta está en el grado de eficiencia con el que funciona el despacho y en el éxito en la resolución de las causas vinculadas a la carga procesal. No hay que olvidar que un juzgado que funciona a la perfección —lo que significa, entre otras cosas, que los plazos legales se cumplen— puede ser influenciado negativamente por su entorno y los actores interesados. Esto es, si no hay conciencia de los problemas que las partes y sus abogados puedan generar al funcionamiento de un juzgado, se habrá resuelto la mitad de la problemática. Recuérdese que estrategias dilatorias o demandas frívolas incrementan la carga procesal del sistema en su conjunto, de modo que complican los tiempos de resolución del resto de procesos judiciales.

2. Sobre la carga procesal por tipo de órgano jurisdiccional

El tratamiento de las estadísticas de carga procesal ofrece distintas opciones. Ellas proporcionan información útil para comprender mejor cómo funciona el Poder Judicial, pero también para identificar dónde se hallan los problemas o dónde podrían hallarse. Por ello, distinguir la carga procesal según el tipo de órgano jurisdiccional ofrece un nivel de enfoque más específico. Recuérdese que cuando se habla de tipo de órgano se alude a las salas civiles, salas penales, etcétera, así como a los juzgados civiles, juzgados penales, juzgados comerciales, etcétera, además de los juzgados de paz letrados.

Gracias a esta diferenciación, por ejemplo, se conoció públicamente que los juzgados contencioso-administrativos tenían niveles de carga procesal muy superiores al promedio, que sobrepasaban las capacidades humanas y técnicas disponibles. Y ello dio pie para

que la Defensoría del Pueblo elaborara un *Informe Defensorial* en el que da cuenta de soluciones para mejorar las condiciones de acceso a la justicia en esos órganos.¹³

Con ese objetivo —identificar puntos débiles en el tratamiento de la carga procesal—, en esta sección se analizan los niveles de esta variable en los distintos juzgados y salas civiles, penales, de familia, etcétera a escala nacional. Aquí se trata de reconocer las situaciones más graves y dar pie a siguientes estudios que las analicen con mayor profundidad para obtener soluciones efectivas y duraderas.

2.1. ¿Cuántos expedientes se tramitan en el Perú por tipo de órgano jurisdiccional?

Si se tuviera que determinar dónde se concentra la carga procesal, definitivamente serían los juzgados especia-

¹³ 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.

lizados y mixtos los que llevan la delantera. En el 2006 registraron 1,3 millones de los 2,2 millones de expedientes de carga procesal a lo largo del territorio nacional.

El nivel superior (salas) sirve por lo general como instancia de apelación, lo que quiere decir que la mayoría de casos que ingresan son apelaciones de resoluciones de juzgados. Sin embargo, en menor proporción también funciona como primera instancia: para cierto tipo de demandas, es la puerta de entrada al Poder Judicial.¹⁴ Entonces, si las salas resuelven sobre todo apelaciones de resoluciones de la instancia inferior, es esperable que su nivel de ingresos sea menor. De hecho, sus 309 mil expedientes ingresados en el 2006 dejan constancia de ello.

En cuanto a los juzgados de paz letrados, se les concede competencia para conocer casos de menor complejidad jurídica, como pretensiones de menor cuantía, acciones relativas a derecho alimentario, faltas, apelaciones en juzgados de paz, entre otros. En el 2005 fueron 578 mil expedientes los que ingresaron en este nivel (véanse el cuadro 1 y el gráfico 2).

Hasta ahí no se ha dicho mucho. Dada la distribución de competencias de las salas, juzgados especializados y mixtos, y juzgados de paz letrados, es esperable que la composición de la carga procesal tienda a concentrarse en el nivel medio de esta jerarquía funcional. Pero, en realidad, lo que marca la pauta es la cantidad de órganos existentes de cada tipo. Es tan simple como la lógica detrás de la oferta y la demanda: mientras mayor sea la oferta del servicio justicia (más órganos), estando insatisfecha la necesidad de justicia, mayor tenderá a ser la demanda.

De cada 100 expedientes ingresados, 26 lo han hecho en los juzgados de paz letrados, 60 en los juzgados especializados y mixtos, y 14 en las salas.

Para tener un manejo completo de la información hace falta precisar dos puntos. El primero: no todos los expedientes ingresados equivalen a un nuevo caso admitido en el Poder Judicial. El cuadro 2 sirve de apoyo a esta afirmación. En el ámbito nacional, el 74% son estrictamente casos nuevos o demandas judiciales recién presentadas. En función del órgano jurisdiccional, esa

¹⁴ Por ejemplo, según la ley 27584, que rige los procesos contencioso-administrativos, las impugnaciones contra resoluciones emitidas por entidades como el Banco Central de Reserva del Perú, la Superintendencia de Banca y Seguros, el Tribunal Fiscal, el Tribunal de Indecopi, etcétera, deben iniciarse en las salas contencioso-administrativas y no en los juzgados de dicha especialidad. En otros casos, la elección está en función de cuantías en conflicto (civil) o gravedad de daños (penal).

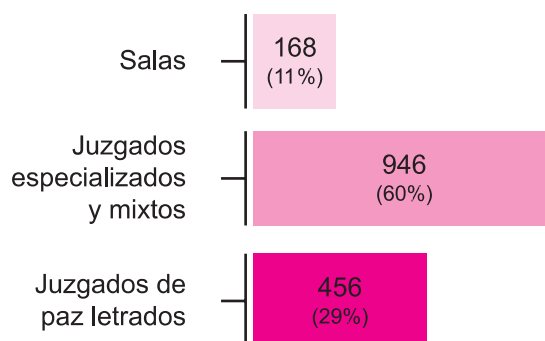
Cuadro 1
Carga procesal por órgano jurisdiccional, 2006

	Expedientes ingresados	Expedientes pendientes	Carga procesal	Expedientes resueltos
Salas	196.620	112.959	309.579	186.099
Juzgados especializados y mixtos	577.950	723.983	1'301.933	443.573
Juzgados de paz letrados	308.890	265.919	574.809	305.459
Total general	1'083.460	1'102.861	2'186.321	935.131

Fuente: <www.pj.gob.pe>

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Gráfico 2
Cantidad de órganos jurisdiccionales, 2006



Fuente: <www.pj.gob.pe>

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

cifra puede ser mayor o menor. Por ejemplo, en los juzgados de paz letrados, el 96% de lo que se llama expedientes ingresados son casos nuevos. En los juzgados especializados y mixtos la cifra se reduce hasta 71%, y ganan espacio las transferencias desde otras dependencias

(17%) y las apelaciones (4%). En salas la composición sí que es distinta: el porcentaje de casos nuevos se reduce hasta 34%, pero el de apelaciones provenientes de juzgados sube hasta 38%.

Cuadro 2
Composición de los expedientes ingresados por órgano jurisdiccional, 2003

	Salas	Juzgados especializados y mixtos	Juzgados de paz letrados	Total
Admitidos	62.866 (34%)	372.791 (71%)	376.758 (96%)	812.415 (74%)
De otra dependencia	13.164 (7%)	87.379 (17%)	13.594 (3%)	114.137 (10%)
Apelaciones	69.861 (38%)	19.128 (4%)	155 (0,04%)	89.144 (8%)
Reserva	10.301 (6%)	36.085 (7%)	891 (0,2%)	47.277 (4%)
Incidentes	24.931 (14%)	- (0%)	- (0%)	24.931 (2%)
Instancia superior	1.387 (1%)	11.328 (2%)	1.716 (0,4%)	14.431 (1%)
Total	182.510 (100%)	526.711 (100%)	393.114 (100%)	1'102.335 (100%)

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

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

El segundo punto guarda la misma lógica aclaratoria que el anterior, pero respecto de los expedientes resueltos: no todos son sinónimo de sentencia, pues muchos casos finalizan mediante autos definitivos. En efecto, en el global nacional el 42% de los expedientes fueron resueltos con una sentencia, mientras que un 34% culminó con auto. Tanto en los juzgados de paz letrados como en los especializados y mixtos las sentencias siguen siendo el medio más frecuente como termina un proceso judicial (52% y 41% respectivamente). En el nivel de salas, no obstante, eso cambia: un 26% de los casos concluye con sentencia y un 33% mediante autos definitivos. La razón que explica estas cifras es que casi todo el porcentaje restante (39%) está representado por las resoluciones de apelaciones (véase el cuadro 3).

Pero, en realidad, ¿cuántos expedientes se han tramitado en cada tipo de órgano jurisdiccional?; es decir, ¿cuántos en las salas civiles, penales, laborales, de familia, etcétera, y cuántos en los juzgados?

Es posible efectuar este tamiz para las salas y los juzgados. En el caso de los juzgados de paz letrados, estos operan como órganos mixtos, dado que no se especializan en una sola materia sino que su competencia es diversa. Por eso mismo, no existen juzgados de paz letrados civiles o penales. Sin embargo, la información estadística del Poder Judicial sí permite distinguir la carga procesal de estos juzgados según la materia de los procesos que tramitan, lo que se presenta en el siguiente capítulo. En el nivel de las salas, son las de materia

Cuadro 3
Composición de los expedientes resueltos por órgano jurisdiccional, 2003

	Salas	Juzgados especializados y mixtos	Juzgados de paz letrados	Total
Sentencia	39.803 (26%)	153.772 (41%)	179.815 (52%)	373.390 (42%)
Auto	50.868 (33%)	132.171 (35%)	115.478 (33%)	298.517 (34%)
Informe final	239 (0,2%)	18.253 (5%)	716 (0,2%)	19.208 (2%)
Archivo definitivo	2.511 (2%)	51.252 (14%)	33.235 (10%)	86.998 (10%)
Conciliados	165 (0,1%)	6.646 (2%)	17.432 (5%)	24.243 (3%)
Apelaciones resueltas	61.063 (39%)	14.902 (4%)	974 (0,3%)	76.939 (9%)
Total	154.649 (100%)	376.996 (100%)	347.650 (100%)	879.295 (100%)

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

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

civil y penal las que, por mucho, aglomeran el mayor flujo de expedientes tanto en lo que respecta a casos ingresados como pendientes y resueltos. En el 2006 las salas civiles tuvieron una carga procesal de 115 mil expedientes, mientras que en las salas penales estos llegaron a 111 mil. Estas dos especialidades abarcaron casi tres cuartas partes de la carga procesal de las salas (73%), mientras que las de familia y las contencioso-administrativas se ocuparon apenas del 5%.

En los juzgados, la materia penal se ubica otra vez entre los dos primeros lugares en cuanto a carga procesal (440 mil expedientes), pero esta vez seguida por los juzgados mixtos y luego los civiles

(304 mil y 242 mil expedientes respectivamente). En este caso, la proporción de la carga procesal relativa a estas dos materias respecto del total es menor que la de las salas, pero mantiene un porcentaje elevado (57%).

Como ya se indicó, los juzgados de paz letrados son órganos no especializados, razón por la cual el cuadro 4 no presenta información desagregada para ellos.

2.2. ¿Dónde se halla la mayor carga de trabajo por órgano jurisdiccional?

La información del apartado anterior grafica muy bien la situación de los órganos jurisdiccionales en términos absolutos; es decir, permite apreciar las

Cuadro 4
Carga procesal por tipo de órgano jurisdiccional, 2006

	Expedientes ingresados	Expedientes pendientes	Carga procesal	Expedientes resueltos
Salas	196.620	112.959	309.579	186.099
Sala civil	72.069	43.123	115.192	76.545
Sala penal	69.154	41.755	110.889	63.189
Sala mixta	33.945	15.848	49.793	28.372
Sala laboral	11.721	5.382	17.103	10.609
Sala contencioso-administrativa	6.552	5.887	12.439	2.994
Sala de familia	3.199	964	4.163	4.390
Juzgados	577.930	723.983	1.301.913	443.573
Juzgado penal	175.020	264.639	439.659	130.365
Juzgado mixto	119.089	185.107	304.196	101.571
Juzgado civil	115.853	126.750	242.603	98.671
Juzgado de familia	83.546	88.048	171.594	73.721
Juzgado contencioso-administrativo	49.149	12.130	61.279	6.266
Juzgado de trabajo	28.199	45.612	73.811	27.149
Juzgado comercial	7.074	1.697	8.771	5.830
Juzgados de paz letrados	308.890	265.919	574.809	305.459
Total general	1'083.460	1'102.861	2'186.321	935.131

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

especialidades en las que más expedientes ingresan, se resuelven o quedan como pendientes. Sin embargo, la forma como está dispuesta la información hace difícil efectuar comparaciones 'justas' entre órganos jurisdiccionales. ¿Qué quiere decir esto? Un ejemplo permitirá entenderlo mejor. Si bien la carga procesal de las salas contencioso-administrativas (12 mil) es mucho menor que la de las penales (110 mil), ello no quiere decir que estas últimas tengan una situación mucho más crítica

en términos de acumulación de casos. ¿Y por qué no? Porque la comparación no toma en cuenta la cantidad de salas en cada especialidad en el año 2006 (3 en lo contencioso-administrativo, 74 en lo penal).

Así, pues, para responder la pregunta que encabeza esta sección es necesario valerse de un indicador que haga comparable la carga procesal entre órganos. El elegido es la carga procesal promedio por cada órgano jurisdiccional. Su lectura permite

hacer referencia a cuánta carga procesal promedio al año tiene un único órgano en particular. Hasta ahí es posible tener una lista de datos ordenados de mayor a menor. La utilidad del indicador es mayor si se introduce un parámetro de carga procesal máxima razonable (mil expedientes), límite usualmente establecido por la literatura internacional, aun cuando no se haya encontrado un documento que lo justifique sólidamente. En teoría, por encima de tal límite un órgano jurisdiccional se verá en problemas adicionales para tramitar, procesar y resolver expedientes, en vista de que cada vez puede ser menos eficiente con más trabajo. A pesar de que el límite de mil expedientes puede ser algo arbitrario —pues no considera la complejidad de los casos entre materias—, sirve como un interesante punto de comparación (véanse los cuadros 5 y 6).

Se revisarán primero los datos promedio a escala nacional del año 2006. Ingresaron 690 expedientes por órgano jurisdiccional, y otros 702 fueron clasificados como pendientes. La suma de ambos, 1.392 expedientes, representa el total de la carga de trabajo por resolver, es decir, la carga procesal promedio de cada órgano jurisdiccional por año. Muy por debajo, el promedio nacional de casos resueltos llegó a 596. Este nivel equivale a resolver el 43% de la carga procesal. En otras palabras, fueron resueltos menos de la mitad de los expedientes. Lo mismo puede decirse de cada una de las salas y

juzgados. El cuadro 5 muestra un hecho particular. La carga procesal promedio por salas (1.376) es mayor que la de los juzgados especializados y mixtos (1.339) y la de los juzgados de paz letrados (1.261). ¿Por qué sucede esto, si en la sección anterior se vio que eran las salas las que tenían la menor cantidad de carga procesal? Básicamente, porque la cantidad de salas es mucho menor que la de juzgados, de modo que cada una debe soportar una mayor carga de trabajo. Sin embargo, el hecho particular es la composición de esa carga. En las salas, los expedientes ingresados (1.170) son casi el doble que en los juzgados especializados y mixtos (611) y que en los juzgados de paz letrados (678). Sin embargo, en lo que respecta a expedientes por resolver sus cifras son similares, tal como se aprecia en el cuadro 5.

Si la cantidad de casos ingresados en salas casi duplica la de los juzgados, ¿por qué tanto salas como juzgados tienen casi la misma cantidad de expedientes pendientes? La pregunta podría reformularse de la siguiente manera: ¿por qué en las salas se acumulan menos expedientes? Una respuesta certera requiere datos de la duración de los procesos judiciales en salas y juzgados, y hoy no se cuenta con ellos. Sin embargo, es posible que algunos de estos otros factores formen parte de la respuesta: (i) las salas son órganos formados por tres magistrados, mientras que los juzgados solo por uno; (ii) las salas cuentan con

Cuadro 5
Carga procesal promedio por tipo de órgano jurisdiccional, 2006

	Expedientes ingresados	Expedientes pendientes	Carga procesal	Expedientes resueltos
Salas	1.170	672	1.843	1.108
Sala contencioso-administrativa	2.184	1.962	4.146	998
Sala civil	1.602	958	2.560	1.701
Sala laboral	1.465	673	2.138	1.326
Sala de familia	1.600	482	2.082	2.195
Sala penal	935	564	1.499	854
Sala mixta	943	440	1.383	788
Juzgados	611	765	1.376	469
Juzgado contencioso-administrativo	4.096	1.011	5.107	522
Juzgado de familia	835	880	1.716	737
Juzgado penal	526	795	1.320	391
Juzgado civil	623	681	1.304	530
Juzgado mixto	509	791	1.300	434
Juzgado de trabajo	409	661	1.070	393
Juzgado comercial	590	141	731	486
Juzgado de paz letrado	678	583	1.261	670
Total general	690	702	1.392	596

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

mayor personal jurisdiccional de apoyo que facilita las labores; (iii) la importante proporción de apelaciones en salas implica un menor trabajo en términos procesales y de estudio (y, por ende, en tiempo) que en una instancia menor; y, (iv) es posible que la mayor experiencia en la magistratura otorgue al juez métodos empíricos para manejar de mejor forma su carga procesal.

Como ya se señaló, la mayor parte de los expedientes ingresados en las salas está compuesta por apelaciones (38% frente a 34% de casos admitidos, mientras esta

proporción es de 71% y 4% respectivamente, en los juzgados especializados y mixtos). Por tal razón, una forma de establecer límites a su carga procesal y, por ende, de mejorar algunas condiciones de trabajo con el propósito de incrementar su eficiencia, consiste en controlar la cantidad de demandas que ingresan en el nivel inferior, es decir, en los juzgados especializados y mixtos así como las apelaciones maliciosas en las que las multas a los abogados podrían funcionar como disuasivos. Es este un campo de acción que trae beneficios en el mediano y el largo plazo.

Cuadro 6
Cantidad de órganos jurisdiccionales por tipo, 2006

	Cantidad de órganos
Salas	168
Sala contencioso-administrativa	3
Sala civil	45
Sala laboral	8
Sala de familia	2
Sala penal	74
Sala mixta	36
Juzgados	946
Juzgado contencioso-administrativo	12
Juzgado de familia	100
Juzgado penal	333
Juzgado civil	186
Juzgado mixto	234
Juzgado de trabajo	69
Juzgado comercial	12
Juzgado de paz letrado	456
Total general	1.570

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Entrando ya en el detalle por tipo de órgano jurisdiccional, un primer análisis dirige los reflectores hacia dos temas. El primero, la especialidad contencioso-administrativa. Tanto en el nivel de salas como en el de juzgados, son los órganos con mayores registros de carga procesal. Sobrepasan los 4 mil expedientes, y así superan largamente al resto de dependencias judiciales. Su problema se deriva no solo de la cantidad de casos

pendientes que se acumulan, sino también de la alta cantidad de ingresos promedio por dependencia judicial.

Un juzgado o sala contencioso-administrativa promedio tiene más de 4 mil expedientes como carga procesal. Está largamente por encima de todo órgano jurisdiccional y supera cualquier estándar de carga razonable.

Decir simplemente que reciben muchas demandas, no basta para describir su realidad. Su gravedad dio pie incluso para que, en el 2005, los juzgados contencioso-administrativos fueran declarados en emergencia por la Corte Superior de Justicia de Lima, justamente en razón de su elevada carga procesal.¹⁵ El asunto es más complejo aun. Hay detrás una problemática complicada detallada por la Defensoría del Pueblo en el año 2007.¹⁶ El *Informe Defensorial* recién citado establece distintas responsabilidades que van más allá de la típica culpabilidad del juez. A continuación se señalan algunas de las más interesantes.

Los magistrados y su personal parecen no estar suficientemente capacitados ni en Derecho ni en temas de gestión, situación que se agrava por la amplia, diversa y compleja gama de asuntos que procesan. Por un lado, la organización y gestión del despacho son puntos negativos que, en lugar de potenciar y facilitar la labor del juez, la dificultan. Esta última conclusión es fácilmente extrapolable a la gran mayoría de órganos jurisdiccionales, donde se suele privilegiar la experiencia o el empirismo por encima de herramientas administra-

tivas para la gestión de un despacho judicial. Por otro lado, en lo que concierne a su grado de conocimiento del Derecho, se encuentra en estos profesionales una tendencia litigiosa que los conduce a llevar a juicio casos sobre los cuales existen precedentes ya sentados por el TC (en materia previsional). En otras ocasiones demuestran conductas que exteriorizan un aprovechamiento de sus clientes.¹⁷

Lamentablemente, son contados los estudios que presentan información primaria, capaz de brindar un diagnóstico cercano y certero, tal como lo hace el referido trabajo de la Defensoría. Oficialmente, por lo menos, no se conoce de ningún informe en esa línea elaborado por el Poder Judicial.

Si se regresa a la información del cuadro 5 se tiene que, en orden de gravedad, aparecen primero las salas civiles, después las laborales y luego las de familia. Estas tres especialidades comparten, cada una, una carga procesal mayor de de 2 mil expedientes en promedio. En el caso de las salas penales y mixtas, la cifra oscila alrededor de los 1.400 expedientes.

¹⁵ Resolución administrativa 124-2005-CED-CSJLI/PJ, publicada el 27 de julio del 2005.

¹⁶ Defensoría del Pueblo, *ibid.*

¹⁷ Sobre el particular, Luis Pásara identificó también conductas negativas del abogado hacia sus clientes (Pásara, Luis: *La conducta de los abogados: Una aproximación a los abogados en Lima*. Lima: Justicia Viva, 2005).

Nótese que en todos los casos vistos hasta el momento se ha sobrepasado el límite referencial de carga procesal máxima (mil expedientes). En los juzgados la realidad muestra cifras menores pero que también sobrepasan ese límite, con la excepción de los juzgados comerciales, que funcionan solo desde el 2005 y que han tenido la suerte de comenzar con carga cero (es decir, no se les trasladaron expedientes de otros juzgados).

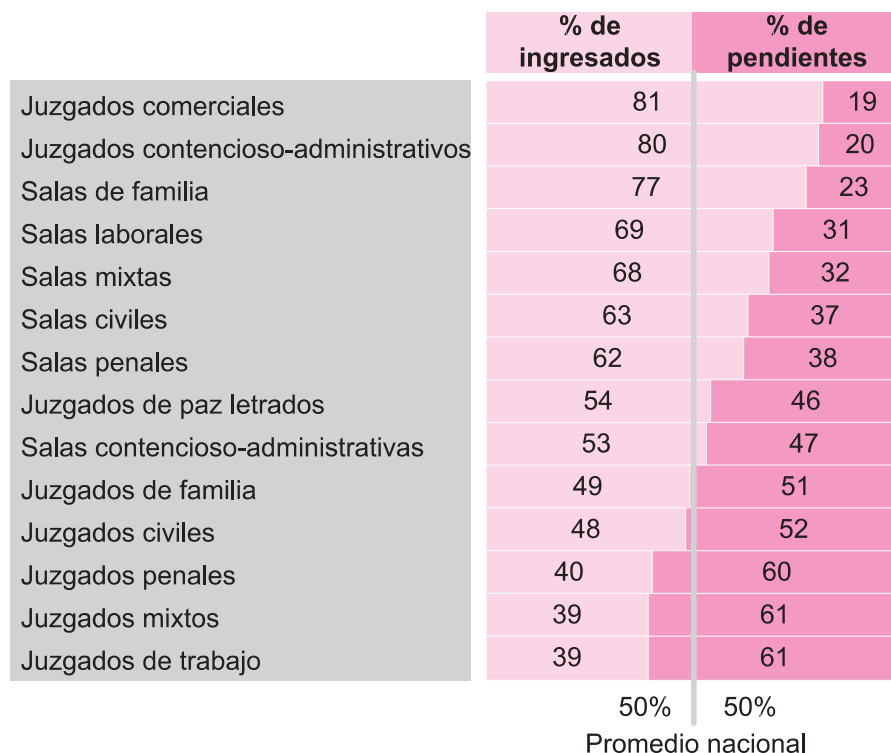
Aun cuando las comparaciones entre los niveles de carga procesal de los distintos órganos jurisdiccionales obedecen a una lógica, todavía fallan en incorporar un factor importante: las dificultades que implican los procesos en cada uno de los órganos jurisdiccionales. Esta afirmación se refiere a que las cifras que maneja y publica el Poder Judicial tienen el defecto de contabilizar por igual los expedientes simples y los complejos. Con el sistema de medición actual —el «1 más 1»—, todos los expedientes tienen el mismo valor estadístico, al margen de sus propias características. De acuerdo con esta lógica, un proceso sumario, que, como sabemos, implica menos etapas procesales, vale, estadísticamente, tanto como un proceso de conocimiento.

Aunque la falla es grave, constituye casi una regla en las estadísticas judiciales en el ámbito internacional. Solucionarla requiere de un sistema de recojo de información muy fino y ordenado, pero que finalmente reeditaré con datos muy útiles. Así se ha entendido ya en algunos países, como Holanda o Alemania, donde se han implementado sistemas estadísticos para medir la carga procesal según su complejidad.¹⁸ La innovación reside en incorporar distintos factores para medir los procesos, como el número de litigantes, las etapas del proceso, el número de testigos, entre otros.

El nuevo tipo de medición aporta información mucho más real y transparente sobre la verdadera duración y dificultad de los procesos judiciales. Además, informa y valora con mayor fidelidad cuánto trabaja un juez. En un plano técnico, sirve también para desarrollar herramientas fundamentales para medir la eficiencia en el trabajo del magistrado. En un marco de evaluación del desempeño, la medición por complejidad de la carga procesal aporta otros valores agregados. Por ejemplo, sería posible detectar puntos débiles para eliminar ineficiencias, así como identi-

¹⁸ En el Perú no se conoce que se esté avanzando en ese sentido, aunque sí existe una propuesta sobre el particular elaborada por un juez (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>).

Gráfico 3
Peso porcentual de los expedientes ingresados y pendientes en la carga procesal, 2006



Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

ficar logros para la entrega de bonificaciones al personal.

2.3. ¿Dónde se halla la mayor acumulación de expedientes?

En el apartado anterior se anticiparon algunos datos sobre qué tipo de salas y juzgados tenían mayor cantidad de expedientes por resolver. Ahora, para dar un diagnóstico más preciso, toca presentar y comentar dos indicadores que grafican

de manera apropiada los grados de acumulación de expedientes.

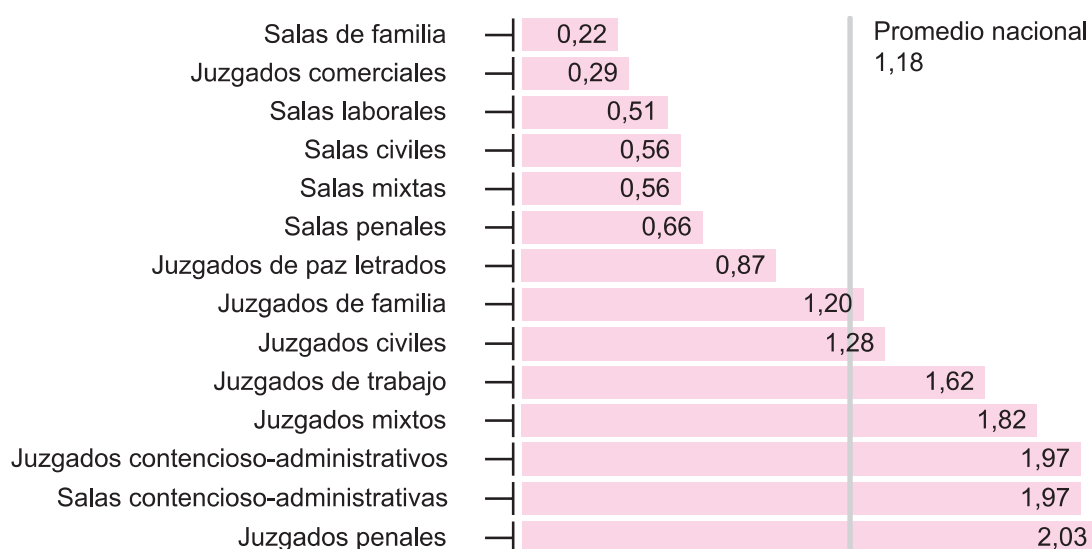
El primer indicador sirve como punto de inicio para identificar qué porcentaje de la carga procesal total está constituida por expedientes pendientes, es decir, por aquellos que corresponden a casos de años anteriores al ejercicio actual. La lectura de sus resultados nos dice que de cada 2 casos que conforman la carga procesal, uno está pendiente (véase el gráfico 3).

Las cifras y diferencias que esconde el promedio nacional son bastante disímiles. En el lado más negativo aparecen los juzgados de trabajo y los mixtos, donde el 61% de la carga está pendiente. Los juzgados penales ocupan casi la misma ubicación, con un 60%. Aún por encima del 50% se ubican los juzgados civiles y de familia (52% y 51% respectivamente).

¿Por qué entonces en el gráfico 4 las salas y los juzgados contencioso-administrativos no aparecen en las posiciones más negativas, si párrafos atrás se brindaron

datos sobre la gravedad de su carga procesal? La razón está en que la información del gráfico proporciona un panorama inicial sobre cuánto de la carga es netamente pendiente y cuánto corresponde a ingreso en el año. Sin embargo, no dice mucho sobre la capacidad de cada juzgado o sala para procesar ese volumen de trabajo. Esto hace necesario un segundo indicador. En este caso, el índice de acumulación de expedientes brinda una lectura que complementa mejor el diagnóstico, pues pone en una balanza los expedientes pendientes y los resueltos (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Índice de acumulación de expedientes, 2006



Nota: El indicador se calcula como la división de los expedientes pendientes entre los resueltos. Mientras mayor sea el índice, mayor será la acumulación de expedientes registrada.

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Vistos los resultados, es evidente la connotación negativa del indicador en lo contencioso-administrativo. El índice de acumulación de expedientes en salas y juzgados es de 1,97, muy superior al promedio nacional (1,18).¹⁹ Los juzgados penales, no obstante, obtienen una peor posición (2,03). También por encima del promedio nacional destacan los juzgados mixtos (1,82) y los de trabajo (1,62) y, un tanto alejados, los civiles (1,28) y los de familia (1,20).

La mayor preocupación de la sobrecarga procesal recae en salas y juzgados contencioso-administrativos, y en juzgados penales, mixtos y laborales.

Se puede hablar mucho sobre indicadores de connotación negativa, e incluso presentar una buena cantidad de otros de compleja elaboración que profundicen sobre lo mismo. Pero ¿qué significa —y, además, qué implica— tener una notoria acumulación de expedientes?

En primer lugar, denota cierto grado de ineficiencia causada por diversos factores. Como casi siempre se hace notar, es muy probable que el juez tenga un determinado grado de responsabilidad por el ritmo en que se acumulan los expedientes. Sin embargo, en reiteradas ocasiones se le suele identificar como el

único responsable, cuando hay en realidad muchos otros factores que los magistrados no pueden controlar pero que ejercen una influencia negativa sobre su carga procesal. En esa línea, además de los factores internos (juez, personal, organización, institución, demanda por justicia, reforma, condiciones de trabajo, etcétera) habría que considerar también los externos (incentivos, conductas e información de las partes y abogados, contexto legal y jurídico, etcétera).

En segundo lugar, el alto grado de casos atrasados implica tener que decidir cuáles merecen prioridad (¿qué casos se deben atender primero: los más antiguos, los más simples, aquellos en los que intervienen más personas, los que cuentan con precedentes establecidos, los de mayor impacto social...?). Incluso, podría haber corrupción involucrada en el medio. Sea legal o ilegalmente, la priorización puede generar desorden y hasta llega a ser discriminatoria. Por ejemplo, al atender los casos más antiguos se reduce la dedicación a todos los otros casos y, por ende, se avanza más lento. Sin embargo, si se desea resolver los expedientes más simples también se está dilatando la solución de aquellos que ya tienen un buen tiempo circulando en el despacho.

¹⁹ El dato del 2005 a escala nacional también es de 1,18, lo que muestra cierta estabilidad aunque no es necesariamente señal de un indicador positivo. Desde 1997, cuando el índice de acumulación de expedientes se registró en 0,14, aumentó de manera constante hasta el 2005.

Así como no se puede negar que toda elección implica una priorización, no es posible desconocer que toda priorización pone a unos por delante de otros. El equilibrio reside en la búsqueda del bien colectivo por sobre el individual. Si es difícil tener contentos a todos, lo es más en aquellas situaciones en las que no existen pautas institucionales para hacer frente a la carga procesal y favorecer la pronta tramitación de los procesos, hacer las gestiones más simples y menos burocráticas, organizar el funcionamiento del despacho judicial, capacitar a los magistrados en tareas administrativas o independizar estas tareas del despacho, mejorar el trato al ciudadano, hacer entendible el lenguaje jurídico del juez al ciudadano promedio, etcétera.

Por eso mismo, en tercer lugar, una mayor proporción de carga procesal pendiente se transforma en una barrera más al acceso a la justicia con la que el ciudadano debe lidiar. Es ahí donde las soluciones deben ser dirigidas pensando en un servicio de justicia rápido y de calidad para el ciudadano.

2.4. ¿Dónde se halla la mayor resolución de expedientes?

Bajo la estricta mirada de las estadísticas, la forma más visible de reducir la carga procesal es incrementando los expedientes resueltos. Empero, la extrema simplicidad de esta lógica conduce a menudo a pensar

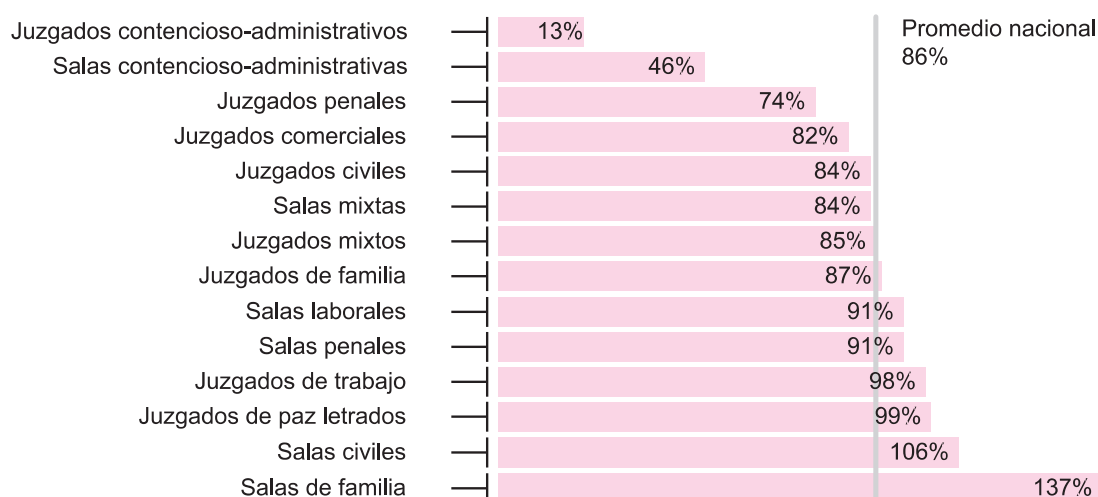
que el único objetivo del juez debe ser resolver más casos. Desde fuera del Poder Judicial suelen caer críticas en este sentido. La operatividad del «más es mejor» reduce el tiempo que el juez dedica a cada caso, así como la supervisión del trabajo de su personal. Como repercusión directa, la calidad de las resoluciones tenderá a ser menor y, en consecuencia, aumentará la cantidad de ciudadanos descontentos por fallos poco adecuados, no muy bien sustentados o erróneos. En el fondo, todo contribuye a una justicia de menor calidad.

Hecha esta salvedad se puede decir que, ante la falta de información más detallada, trabajar con indicadores que ilustran el grado de resolución de expedientes resulta no solo una alternativa necesaria sino prácticamente la única.

Un primer indicador propone una fórmula interesante. Es la tasa de resolución de expedientes, y se calcula como la proporción de los expedientes resueltos con respecto a los ingresados. Además, este indicador se puede interpretar como cuántos de los casos ingresados serían resueltos en el hipotético caso que no hubiera expedientes por resolver (véase el gráfico 5).

A escala nacional, se puede decir que con el nivel de expedientes resueltos se logra cubrir el 86% de los ingresos. En el 2003, el promedio latinoamericano de este

Gráfico 5
Tasa de resolución de expedientes por tipo de órgano jurisdiccional, 2006



Nota: El indicador se calcula como la división de los expedientes resueltos entre los ingresados. Mientras mayor sea el indicador, mayor será la resolución de expedientes registrada.

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

mismo indicador llegó a 79%.²⁰ En el panorama internacional, el Perú estaría ubicado en una posición relativamente buena. Sin embargo, esa es una media verdad, pues los niveles de expedientes pendientes que completan la carga procesal son muy altos y ubican al país en una situación poco deseable.

Las salas de familia y las salas civiles tienen una particularidad: son las únicas dependencias que en el 2006 tuvieron más expedientes resueltos que

ingresados (137% y 106% respectivamente). Esto debe leerse de manera conjunta con la favorable posición que mostraron en el gráfico 4 (índice de acumulación de expedientes). Por otro lado, muy cerca de cubrir la totalidad de ingresos se quedan los juzgados de paz letrados (99%) y los juzgados de trabajo (98%).

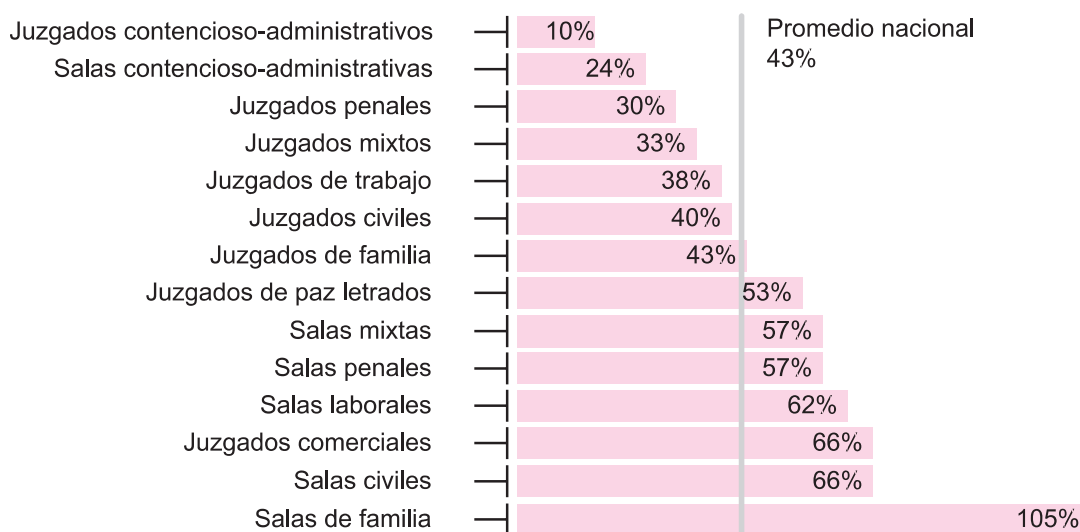
Las salas de familia y las salas civiles fueron las únicas cuya cantidad de expedientes resueltos en el 2006 fue mayor que la de ingresados.

²⁰ Centro de Estudios de Justicia de las Américas: «Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2004*-2005». En <www.cejamericas.org>.

Por el contrario, en la posición más desfavorable se hallan los juzgados contencioso-administrativos, donde lo resuelto alcanza apenas el 13% de lo ingresado. El penúltimo puesto es para la misma especialidad pero al nivel de salas. Esta vez lo resuelto cubre el 46% de lo ingresado, cifra no tan dramática pero sí preocupante. La situación se torna aun más negativa cuando entra a tallar el siguiente indicador, el que mide cuánto de la carga procesal ha sido resuelto. Ahora las

cifras bajan a 10% y 24% para los juzgados y las salas contencioso-administrativas respectivamente. Conjugando los datos con lo ya dicho, el problema de esta especialidad no está solo en su bajo nivel de avance en la resolución de su carga, sino en el alto ingreso de casos nuevos y el ritmo de acumulación de expedientes, lo que, a su vez, responde a una problemática subyacente y a la que también se ha hecho ya mención (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Cobertura de carga procesal con expedientes resueltos por tipo de órgano jurisdiccional, 2006



Nota: El indicador se calcula como la división de los expedientes resueltos entre la carga procesal. Mientras mayor sea el indicador, mayor será la resolución de la carga procesal.

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

3. Sobre la carga procesal por materia

La distinción de la carga procesal por materia ofrece una visión distinta de aquella que la ordena de acuerdo con el tipo de órgano jurisdiccional, tal como la desarrollada en la sección anterior. La información por materias no está agrupada ni por dependencias ni por tipo de órgano jurisdiccional, sino por los grandes temas que pueden tratarse tanto en un juzgado como en una sala de igual o distinta especialidad.

La división por materias no es tan simple como distinguir los expedientes en función del tipo de juzgado (o sala) del que provengan. Por ejemplo, según la información publicada por el Poder Judicial sobre la carga procesal del 2006, los juzgados civiles han conocido, en mínima proporción, casos clasificados bajo la especialidad civil pero también otros de familia y laborales. Los juzgados penales, a su tur-

no, además de casos de esa naturaleza registran faltas y hasta otros calificados como de familia y laborales. Ni qué decir sobre la variedad de materias en los juzgados y salas mixtas y en los juzgados de paz letrados. Y lo mismo sucede en casi todos los otros casos.²¹ Por tanto, el análisis de la carga procesal por tipo de órgano jurisdiccional no coincide exactamente con aquel por materias. Ambas clasificaciones tienen sus ventajas y desventajas, y las dos proporcionan valiosa información.

La distinción de los expedientes por materia permite, al margen de cuál sea la sala o juzgado de origen, diferenciar los expedientes en función de las materias civil, penal, laboral y de familia, a lo que se agrega la identificación del número de faltas gracias al detalle de la información del Poder Judicial. Además, aproxima a la identificación de determinadas problemá-

²¹ El detalle de las materias que conforman cada especialidad, según la información del Poder Judicial, es como sigue. Salas y juzgados civiles: civil, familia, laboral; salas y juzgados contencioso-administrativos: civil; juzgados comerciales: civil; salas y juzgados de familia: familia; salas y juzgados mixtos: civil, faltas (solo para juzgados), familia, laboral, penal; salas penales: penal; juzgados penales: civil, faltas, familia, laboral, penal; salas y juzgados de trabajo: familia, civil, laboral; y juzgados de paz letrados: civil, faltas, familia, laboral, penal.

ticas sociales que se ventilan con mayor o menor frecuencia en la vía judicial.

3.1. ¿Cuántos expedientes se tramitan por materia?

De cada 3 disputas que llegan al Poder Judicial, una es por temas netamente civiles (34%) y una, también, por asuntos penales (31%). En general, no se conoce que el Poder Judicial haya elaborado un detalle nacional sobre qué temas se incluyen, por ejemplo, en lo civil o penal. Frente a esa carencia, son útiles terceras fuentes. De acuerdo con datos del 2005 de la Policía, de cada 100 delitos 71 son cometidos contra el patrimonio, principalmente en la modalidad de hurto (50%) y robo (37%).²² Por supuesto, no todas las denuncias que llegan a la Policía se judicializan, pero he aquí, sin duda, una ruta de información por tener en cuenta (véanse el cuadro 7 y el gráfico 7).

La carga procesal en familia muestra una conducta particular. En el 2003 representó el 14% del total nacional. Años después, en el 2006, sería la única materia en incrementar su peso porcentual (pasó de 14% a 20%). Dos factores podrían explicar este comportamiento. El primero es que, gracias a distintas campañas de comunicación y una mayor conciencia de sus derechos, las personas afectadas podrían haber decidido denunciar su caso ante el Poder Judicial. El segundo factor

podría ser un incremento de la vulneración de derechos en el ámbito del derecho de familia (alimentos, patria potestad, divorcio, etcétera), lo que habría dado origen a un crecimiento del número de denuncias presentadas.

El 6% que representan las faltas ha sido ventilado casi totalmente en los juzgados de paz letrados (99,3%). Si se cruza información se encuentra que las principales faltas denunciadas serían las de lesión dolosa y hurto simple.²³ Como se sabe, son las únicas jurisdicciones con competencia para solucionar faltas. Lo más probable es que el porcentaje restante, distribuido entre juzgados penales y mixtos, esté constituido por casos de apelaciones de resoluciones de juzgados de paz letrados que vieron faltas, pues el Código Procesal Penal otorga esa competencia a los juzgados penales y, allí donde estos no existan, a los juzgados mixtos.

El nivel de faltas judicializadas equivale a decir, *grosso modo*, que 5 de cada 100 ciudadanos han acudido al Poder Judicial para abrir un proceso por faltas. Y aunque no se cuenta con referencias suficientes para decir si ese nivel es alto o bajo, dos aspectos merecen comentario. El primero es que, según estadísticas de la Policía, las faltas cometidas han ido incrementándose en los últimos años. Por lo menos entre el 2003 y el

²² Véase: <www.inei.gob.pe>.

²³ Defensoría del Pueblo: *Justicia de paz letrada en comisarías: Una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 83.

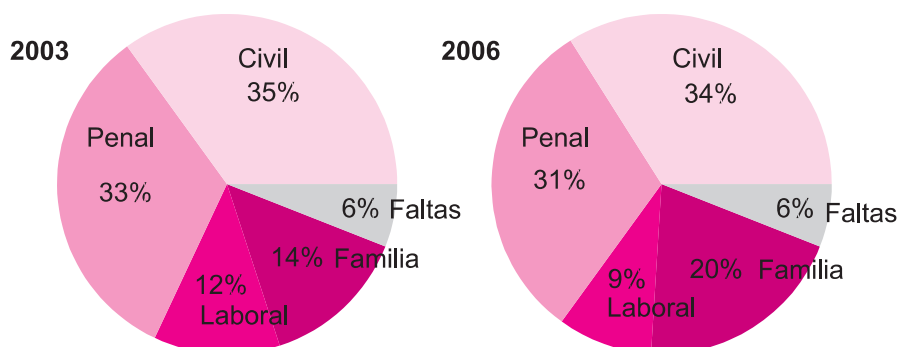
Cuadro 7
Carga procesal por materia a escala nacional, 2006

	Expedientes ingresados	Expedientes pendientes	Carga procesal	Expedientes resueltos
Civil	402.798	341.399	744.197	335.762
Penal	291.953	380.277	672.230	236.658
Laboral	96.248	102.198	198.446	93.780
Familia	213.273	220.823	434.177	186.938
Faltas	79.188	58.083	137.271	81.993
Total general	1'083.460	1'102.861	2'186.321	935.131

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Gráfico 7
Peso porcentual de la carga procesal por materias, 2003-2006



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

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

2005 han crecido, en promedio, 11% al año (18 mil faltas más por año). El segundo informa que, respecto del 2003, la cantidad de faltas vistas en el Poder Judicial también ha aumentado (casi 4 mil por año), pero a una tasa menor (5% anual). Aun así, las faltas siguen teniendo el mismo peso dentro de la carga procesal (6%), tanto en el 2003 como en los últimos datos disponibles del 2006.

Es probable que ante el notorio crecimiento de la violencia urbana, el

Poder Judicial no esté absorbiendo todas las demandas. Esto es, la población sufre algún delito pero decide no denunciarlo ante la Policía ni abrir un proceso judicial. Quizá le parezca inútil denunciar el hecho, tal vez decida hacer justicia por sus propias manos. Tampoco debe descartarse que se esté ante el hecho natural de que no todas las faltas denunciadas lleguen a proceso judicial, o que no todas pasen por la Policía. Es bueno recordar que las faltas, por lo general, no suelen ser calificadas

Cuadro 8
Resultados de encuesta sobre principales materias en procesos judiciales

	%
Civil	15
Ejecución o pago de una deuda	9
Cuestiones contractuales / comerciales	5
Inmobiliario	1
Penal	27
Delito / falta	20
Derechos humanos	7
Familia	42
Alimentos	23
Violencia familia	9
Divorcio	6
Reconocimiento de paternidad	4
Laboral	15
Derechos laborales	11
Jubilación / pensiones	4
Total	100

Nota: La pregunta fue: «¿Con qué materia se relaciona el caso judicial en el que se vio involucrado?». *Fuente:* Apoyo Opinión y Mercado: «Justicia en el Perú». Lima: Apoyo, noviembre del 2005 (encuesta encargada por el Instituto de Defensa Legal realizada en Lima, Trujillo, Huamanga y Tarapoto).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

como hechos graves, cosa que sí ocurre con los delitos. Por ahora solo se puede llegar al nivel de hipótesis. Investigaciones posteriores deberían estudiar al detalle el tema, habida cuenta de la importancia de mantener el orden y de dar al ciudadano seguridad personal y confianza en sus instituciones.

No hay forma de contar con mayor información oficial sobre qué casos son considerados en cada materia, pues el Poder Judicial no la sistematiza con tal nivel de detalle. Y aunque hay algunos estudios disponibles, son muy contados y se restringen a un solo tema. Se sabe, por ejemplo, que la carga de los juzgados contenciosos es bastante alta, y que el Poder Judicial indica que la materia ventilada en estos órganos es la civil. ¿Pero qué hay dentro de ese «civil»? En este caso sí lo sabemos: el 67% de esa carga corresponde a procesos contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP).²⁴ En lo penal, un inventario efectuado en 16 juzgados con reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima en el 2003 determinó que el 35% de los procesos en trámite se referían a delitos por robo, 12% a tráfico ilícito de drogas y 11% a hurto.²⁵

En lo que concierne al resto de materias, una de las aproximaciones es la encuesta de Apoyo encargada por el Instituto de Defensa Legal en el 2005, realizada en cuatro ciudades del país (Lima, Trujillo, Huamanga y Tarapoto). Aunque el sondeo revela información interesante (véase el cuadro 8), no puede extra-polararse, tal cual, ni al resto del país ni a otras regiones. Según esa encuesta, la principal materia no sería la civil, tal como se vio en el cuadro 7 (basado en información del Poder Judicial), sino los casos de familia (42%), seguidos de los penales (27%, cifra cercana al 31% de la estadística oficial); los casos civiles y los laborales cierran la lista, con 15% cada uno.

En general, se puede suponer que la diferencia entre las cifras oficiales y las captadas por la encuesta debe obedecer a la ausencia, entre los encuestados, de la voz de las empresas (esta sería una de las primeras razones que explicaría la diferencia de las cifras en lo civil), a la insuficiente representatividad de las ciudades donde se realizó la encuesta en relación con el ámbito nacional, al exceso de «ciudadanos de a pie» encuestados (quizá por ello el elevado registro de casos de familia en la encuesta) y al esperable

²⁴ Defensoría del Pueblo: *Propuestas para una reforma...*, p. 52.

²⁵ Iris Center: *Resultados del inventario: Juzgados penales con reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima*. Lima: Iris Center, mayo del 2004, p. 8.

subregistro en lo penal por casos abiertos de oficio por el Ministerio Público y por estar muchos condenados en prisión.

A pesar de las advertencias es interesante observar que, en la encuesta, los procesos por alimentos se llevan, de lejos, el primer lugar entre los problemas judicializados (23%), seguidos por los de faltas y delitos (20%).

Según una encuesta de Apoyo (2005), los procesos judiciales más comunes son los iniciados por derecho alimentario, seguidos por aquellos de delitos y faltas.

Al margen de las cifras que muestra, el cuadro 8 tiene la virtud de ser una especie de radiografía epidemiológica de la problemática social llevada a juicio. Quizá esta sea la primera vez que se puede sustentar técnicamente —y ya no

solo cualitativamente— que los cuatro principales puntos de conflicto en el ámbito de familia son los juicios por alimentos, la violencia familiar, el divorcio y el reconocimiento de paternidad. Valga reiterar que la fuente es una encuesta y no un censo de expedientes. Lo más probable es que otros procesos de familia no estén apareciendo en la lista por una menor recurrencia.

La lección que debe extraerse es la siguiente. El trabajo con estadísticas más finas brinda el camino para identificar problemas y tener mejores márgenes e ideas para encontrarles solución. Si estas técnicas no son empleadas para la toma de decisiones y no hay difusión de cifras y estudios, se conocerá siempre una realidad ajena, oculta y tristemente

Gráfico 8
Peso porcentual de los expedientes ingresados y pendientes en la carga procesal por materia, 2003-2006

	2003		2006	
	% de ingresados	% de pendientes	% de ingresados	% de pendientes
Faltas	69	31	58	42
Civil	59	41	54	46
Laboral	64	36	49	51
Familia	55	45	49	51
Penal	52	48	43	57
Promedio nacional	57	43	50	50

Fuentes: Poder Judicial: *Estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional. Periodo: enero-diciembre 2003*. Lima: Poder Judicial, 2004; <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

misteriosa, que con seguridad dará para escribir muchos libros y artículos pero servirá muy poco para mejorarla.

3.2. ¿Dónde se halla la mayor acumulación de expedientes?

La intención de analizar la carga procesal por materias no obedece a la necesidad de diagnosticar qué órganos o especialidades son los más congestionados. Como ya se advirtió, casos clasificados en las estadísticas como de materia civil pueden haber sido vistos en órganos civiles pero también en lo laboral, contencioso-administrativo, comercial, familiar, mixto e incluso penal. Por eso, el objetivo parte de otro enfoque, según el cual la clasificación por materias brinda indicios de problemáticas sociales. Desde esa perspectiva el gráfico 8 informa que, en cada una de las materias, el peso porcentual de los expedientes pendientes como parte de la carga procesal ha aumentado. La preocupación reside en que un Poder Judicial lento es un factor que erosiona la esperanza de acudir por justicia y pone barreras para encontrarla en un plazo razonable. En ese caso, las materias que muestran la mayor gravedad por su acumulación de expedientes son la penal y la familiar.

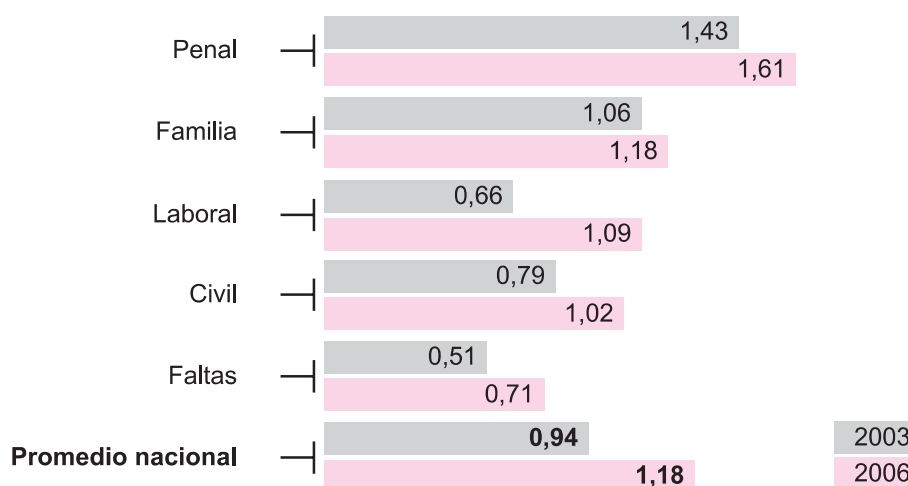
Como se hiciera hincapié en secciones anteriores, la alta carga pendiente tiende a disminuir la eficiencia de un órgano jurisdiccional, y altera variables como el tiempo de resolución de un proceso. En

ese sentido es grave leer que, para el 2006, el 57% de la carga procesal en materia penal quedó pendiente. Los efectos negativos no tardan en caer sobre los individuos directamente involucrados y sobre la sociedad. Por ejemplo, la sanción tardía de un delincuente puede producir pesados daños psicológicos a las víctimas; y lo mismo le podría ocurrir al presunto delincuente si permanece un tiempo en prisión para al final ser absuelto por falta de pruebas o simplemente porque se lo declara inocente. Niveles altos de carga procesal también pueden ser alicientes para la corrupción, sobre todo para aquella de poca monta, dada la cuota de discrecionalidad para hacer que el expediente avance o se estanque. Al nivel de la sociedad, la ausencia o la demora de las sanciones penales o de penas alternativas a la libertad puede hacer que otros delincuentes desarrollen un sentimiento de impunidad o que la población se sienta más insegura, sensaciones que resultan agravadas cuando se conjugan con otros factores como la ineficiencia de la Policía, la lenta acción de la Fiscalía, una difusión elevada de casos policiales por los medios de comunicación, etcétera.

Son las problemáticas vinculadas a las materias penal, laboral y de familia las que muestran un mayor grado de acumulación de expedientes.

En los procesos de familia, en los que queda pendiente el 51% de la carga

Gráfico 9
Índice de acumulación de expedientes por materias, 2003-2006



Nota: El indicador se calcula como la división de los expedientes pendientes entre los resueltos. Mientras mayor sea el índice, mayor será la acumulación de expedientes registrada.

Fuentes: Poder Judicial: *Estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional. Periodo: enero-diciembre 2003*. Lima: Poder Judicial, 2004; <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

procesal, los efectos de una alta carga procesal no son menos perjudiciales. Por ejemplo, en los juicios por alimentos se suele asegurar anticipadamente al niño una pensión por medida cautelar. Sin embargo, la pensión que se determine al final del juicio puede ser mayor que la inicialmente asegurada y necesitada. También habría que incorporar los daños psicológicos en este y en todos los casos, por el tiempo que se esperó para que se cumpliera el derecho que siempre le correspondió. El simple hecho de estar en una situación indefinida respecto de sus derechos debe considerarse ya atentatorio. En este ámbito, ello puede profundizar aun más los resquebrajamientos ya

generados por el conflicto en los núcleos de la familia. En los casos de violencia doméstica, dilaciones en los procesos pueden dar campo a la aparición de más agresiones psicológicas y/o físicas. En tanto la familia es el núcleo de la sociedad, cualquier tipo de acción que no permita sancionar efectiva y rápidamente los conflictos que se generan en ella traerá consecuencias negativas que pueden afectar las propias estructuras sociales.

En lo laboral, su elevada cantidad de carga pendiente (51%) podría leerse de la mano de una prolongada vulneración de derechos laborales, en tanto los procesos toman más tiempo en resolverse. Así, la

economía familiar de los involucrados se ve afectada de forma directa.

Así como las materias penal, familiar y laboral muestran la mayor cantidad de expedientes pendientes, también tienen una posición negativa en cuanto al índice de acumulación de expedientes expuesto en el gráfico 9. Pero no solo eso: entre el 2003 y el 2006 este índice para el caso penal creció 16% por año.

La lectura de este último indicador ofrece una perspectiva de desmejora en cada una de las materias.

Si es poco lo que el Poder Judicial ha planteado frente a la sobrecarga procesal, menos efectivos aun han sido los resultados. Como política institucional, la creación de más dependencias judiciales no ha servido en los últimos años para controlar la carga de casos que ingresan y que se acumulan. Menores o casi nulos son los efectos de tales medidas sobre la calidad y la eficiencia en el funcionamiento de los juzgados y salas en general. Por otro lado, los planes de descarga procesal que de cuando en cuando se llevan a cabo no son más que una forma de depurar lo que ya no debe estar en el juzgado, y no una manera de mejorar su eficiencia ni de agilizar los procesos. El efecto de estos programas se puede ver reflejado sobre todo en la liberación de espacio físico en el juzgado (lo que, por el contrario, complica el de

los archivos centrales) y la ficticia mayor resolución de casos en las estadísticas judiciales por todos los casos que se envían al archivo mediante auto final.

3.3. ¿Dónde se halla la mayor resolución de expedientes?

Para completar la visión sobre el estado de la carga procesal por materias hace falta adentrarnos en lo que, en términos correctos, se llama descarga procesal. Es decir, en la cantidad de expedientes que llegaron a su fin en cualquiera de sus formas (por sentencia o auto definitivo). Debido a que la clasificación de la información está dada por materias y no por órganos jurisdiccionales, la intención consiste en ver cuán lento o cuán rápido avanza la carga de trabajo de expedientes teniendo en cuenta que las materias se aproximan a diagnosticar problemáticas sociales.

Son las materias civil y penal aquellas en las que se observa el menor ritmo de avance con la carga procesal (83% y 81% respectivamente). En estos casos la tasa de resolución de expedientes (expedientes resueltos entre ingresados) está por debajo del promedio nacional (86%), que, como ya se mencionó, aparece en un rango medio en el espectro internacional. En relación con el 2003, sin embargo, la materia penal mostró un avance positivo, y lo mismo sucedió con las de familia, laboral y las faltas.

Cuadro 9
Tasa de resolución y cobertura de carga procesal por materia, 2003-2006

	Tasa de resolución de expedientes		Cobertura de carga procesal con expedientes resueltos	
	2003	2006	2003	2006
Faltas	90%	104%	61%	60%
Laboral	86%	97%	55%	47%
Familia	77%	88%	42%	43%
Civil	89%	83%	52%	45%
Penal	65%	81%	34%	35%
Total	80%	86%	46%	43%

Nota: La tasa de resolución se calcula como la división de los expedientes resueltos entre los ingresados. El segundo indicador se calcula como la división de los expedientes resueltos entre la carga procesal. Mientras mayores sean los indicadores, mejor será la posición frente a la carga procesal.
Fuente: Poder Judicial: *Estadísticas de la función jurisdiccional a nivel nacional*. Periodo: enero-diciembre 2003. Lima: Poder Judicial, 2004; <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Cuadro 10
Composición de los expedientes resueltos por materia, 2003

	Civil	Penal	Familia	Laboral	Faltas	Total
Sentencia	160.261 (45%)	75.961 (35%)	42.591 (38%)	85.405 (68%)	9.172 (13%)	373.390 (42%)
Auto	116.285 (33%)	70.044 (32%)	39.116 (35%)	27.521 (22%)	45.551 (65%)	298.517 (34%)
Informe final	553 (0,2%)	17.694 (8%)	496 (0,4%)	311 (0,2%)	154 (0,2%)	19.208 (2%)
Archivo definitivo	32.196 (9%)	22.666 (10%)	13.537 (12%)	7.521 (6%)	11.078 (16%)	86.998 (10%)
Conciliados	10.225 (3%)	722 (0,3%)	8.024 (7%)	876 (1%)	4.396 (6%)	24.243 (3%)
Apelaciones resueltas	35.098 (10%)	29.944 (14%)	7.097 (6%)	4.706 (4%)	94 (0,1%)	76.939 (9%)
Total	354.618 (100%)	217.031 (100%)	110.861 (100%)	126.340 (100%)	70.445 (100%)	879.295 (100%)

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

Con respecto al otro indicador (cobertura de carga procesal con expedientes resueltos, calculado como la división de los resueltos entre la carga procesal), la materia penal obtiene la posición menos favorable. El indicador llegó apenas a un 35%. Por el contrario, en las faltas el 60% de la carga procesal llega a ser resuelta. No obstante, en el plano de la eficiencia es aún largo el trecho que hay que recorrer para llegar a un nivel tal que permita concluir que se está haciendo frente a la carga procesal.

Los procesos judiciales de faltas muestran la mayor cobertura de resolución de su carga procesal (60%), frente a la posición más negativa vista en lo penal (35%).

Es interesante observar que las posiciones más distantes en el tratamiento de la carga procesal caigan en las faltas (mejor) y lo penal (peor), materias que, además, poseen los menores porcentajes de casos finalizados con sentencia (35% y 13% respectivamente) y de los mayores con auto (32% y 13%). Usualmente las sentencias exigen un mayor trabajo, pues implican resolver el fondo de la controversia y transcurrir por todas las etapas del proceso judicial. Los autos definitivos, en cambio, terminan el proceso por alguna cuestión de forma (abandono, desistimiento, excepción fundada, etcétera), en una etapa procesal menos avanzada.

¿Quiere decir esto que en los órganos más congestionados se tiende a resolver los conflictos más por las cuestiones de forma que de fondo? ¿Esa tendencia es empujada por la lógica de descarga procesal, por el formalismo de los jueces o por una mala preparación de los abogados? Por ahora, la información no es suficiente como para responder afirmativamente. Es probable que, hasta cierto límite de carga procesal, la eficiencia en la gestión del despacho judicial juegue un rol vital capaz de dotar de agilidad a la organización y así afrontar su carga de trabajo de forma más fluida y ordenada. No obstante, al superar cierta barrera de carga procesal, puede existir una tendencia a tratar de reducir la carga de trabajo elevando la valla de la formalidad de un proceso judicial para, de esta manera, dar por concluidos casos más rápido.

Para cerrar la información sobre expedientes resueltos, en el cuadro 10 se presenta la composición de estos expedientes por materia.

Frente a las materias civil, penal, familiar y laboral, las faltas son resueltas por autos en una proporción mucho mayor (65%). En contrapeso, solo el 13% de las faltas reciben sentencia. Quizá la respuesta a estas cifras esté en que muchas faltas se queden a medio camino, sea porque, cuando es posible, se desiste de la demanda, sea porque la asistencia a las

audiencias es baja. Son aspectos que se deben aclarar con el fin de mejorar la calidad de la justicia que se brinda al ciudadano.

Al margen de las variaciones en la cantidad de casos que terminan por sentencia o auto por materia, hay que llamar la atención sobre un hecho. ¿Por qué es tan elevado el porcentaje de casos que concluyen con auto? ¿Es a causa de los abogados y una mala preparación de las demandas? ¿Ocurre que su conocimiento del Derecho y su seguimiento del caso son mediocres? ¿O el juez es muy formal y muy apegado a

las normas, a tal punto que erige una valla muy alta? ¿Hay muchas demandas que ciudadanos llevan al Poder Judicial sabiendo que serán rechazadas o, en su ignorancia, creen que podrían prosperar? Lo más probable es que la respuesta correcta tenga un poco de cada argumento. Estudios citados, como los de la Defensoría y el de Luis Pásara, dan cuenta de las limitaciones de jueces, fiscales, abogados y partes. Mientras no sean abordados los incentivos y conductas de esos actores en los procesos judiciales, será poco el efecto sobre la calidad en el funcionamiento de la justicia.

4. ¿En qué grado las sentencias emitidas se cumplen?: Por tipo de órgano jurisdiccional y por materia

Para alcanzar justicia no basta con pasar por el —muchas veces largo— tránsito hasta llegar a la sentencia. Solo una vez que se cumpla el fallo del juez se puede cerrar la búsqueda de justicia. Lamentablemente, en ciertas ocasiones distintos factores empujan a las partes a no hacer caso a lo que el juez dicta, sea por rebeldía, por falta de medios para hacerlo o por alguna otra razón. Este no es un fenómeno exclusivo del Perú: se trata de una problemática observable en diversos países, en mayor o menor proporción. Ello no obsta para que la no ejecución de sentencias se pase por alto como uno más de los inconvenientes por solucionar en nuestra administración de justicia. La importancia de superar esta nueva barrera al acceso a la justicia tiene un llamado de urgencia expresado en cifras: según las estadísticas del Poder Judicial, de las 885 mil sentencias emitidas en el 2006 solo 97 mil se cumplieron, esto es, 11 de cada 100.

Hasta el momento se han visto datos de carga procesal que representan todos esos casos en los que se está en busca de una decisión final del juez, sea en primera instancia o en apelación. En cambio, cuando se habla de carga procesal en ejecución se hace referencia a expedientes que ya «salieron» del sistema. La carga en ejecución se denomina así porque se trata de procesos que ya culminaron y que cuentan con sentencia definitiva pero en espera de ser cumplida por las partes y sin la mediación de otro proceso judicial (es decir, no son los procesos llevados por los juzgados de ejecución).²⁶

Por tanto, existen expedientes en ejecución ingresados, pendientes y resueltos. ¿Qué significa cada variable? Los expedientes en ejecución ingresados representan a todas las sentencias emitidas en un año determinado (2006 en el caso de la información presentada en

²⁶ La carga procesal de los juzgados de ejecución no es la carga procesal en ejecución. En el primer caso se trata de un nuevo proceso judicial, mientras que en el segundo el proceso ya terminó y se está a la espera del cumplimiento de la sentencia. En este capítulo se aborda el segundo.

esta sección). Por su parte, los expedientes en ejecución pendientes son todas las sentencias de años anteriores no cumplidas hasta el último día del 2005 y que, por tanto, pasan a ser carga en ejecución pendiente para el 2006. Ambos tipos de expedientes componen la carga procesal en ejecución. Por su parte, los expedientes resueltos en ejecución son las sentencias que se cumplieron o ejecutaron en el 2006.²⁷

Empezando en términos de volumen, el mayor lote de sentencias por cumplir está en los juzgados de paz letrados. En el 2006 emitieron 96 mil sentencias, en tanto había otras 246 mil erogadas en años anteriores también por cumplirse. De ese total, apenas un 9% se ejecutó en el 2006. A pesar de que ese grado de cumplimiento es bastante bajo, no es el peor. Al nivel de juzgados comerciales, solo el 8% de las sentencias se habría cumplido en el 2006, y en las salas de familia, un 4%. Peor aun es la situación en las salas laborales y mixtas. La ejecución llegó al 1%, cifra que no se alcanzó siquiera en el caso de las salas civiles (0,3%) (véanse los cuadros 11 y 12).

Se pueden ensayar diversas teorías sobre por qué no se cumplen los fallos, aunque

ninguna dispone de información técnica de respaldo. En general, hay cierta tendencia a creer que la opinión del juez no es del todo respetada porque no se confía en la justicia. Por supuesto, habrá casos y casos. Usualmente el Poder Judicial obtiene entre 10% y 20% en las encuestas sobre confianza ciudadana. Otros órganos vinculados a la administración de justicia no suelen ubicarse muy distantes, todo lo cual contribuye a la pérdida de legitimidad en la impartición de justicia.

Saltando los probables problemas de registro de sentencias, quedaría decir que 11 de cada 100 sentencias se cumplen en el año de su emisión. Los casos más graves están en las salas civiles, mixtas, laborales y de familia, y la mejor situación, en las salas contencioso-administrativas.

En los procesos judiciales abiertos sobre obligaciones de pago, la no ejecución de sentencias probablemente se dé con mayor frecuencia en el caso de los deudores insolventes. Sin duda, habrá otras ocasiones en las que el deudor no desee pagar o rechace su obligación de hacerlo. Según Hammergren, el problema de la ejecución de sentencias en algunos

²⁷ Hay que considerar que la fecha de emisión de la sentencia puede ser, en algunas ocasiones, un factor importante para la oportunidad de su ejecución. Por ejemplo, en ciertos casos es posible que sea difícil de cumplir el mismo año de su emisión si esta ocurrió en las últimas semanas del año (pueden ser los casos de pago de deudas, pensiones o beneficios sociales). Es probable que este efecto de rezago subestime el total de sentencias ejecutadas en un año. Sin embargo, debería anularse, pues habrá sentencias emitidas con cierta anterioridad que se cumplirán en los primeros días del nuevo año.

Cuadro 11
Sentencias en ejecución por tipo de órgano jurisdiccional, 2006

	Expedientes ingresados	Expedientes pendientes	Carga procesal	Expedientes resueltos
Juzgados de paz letrados	92.622	246.010	338.632	29.392
Juzgados penales	81.569	119.997	201.566	19.337
Juzgados civiles	37.121	77.942	115.063	15.198
Juzgados mixtos	22.216	57.489	79.705	11.757
Juzgados de familia	24.572	51.884	76.456	14.452
Juzgados de trabajo	7.401	30.567	37.968	3.600
Salas civiles	14.205	3.319	17.524	58
Salas penales	9.387	796	10.183	2.096
Juzgados comerciales	2.736	981	3.717	293
Salas laborales	725	903	1.628	20
Salas de familia	1.471	0	1.471	53
Salas contencioso-administrativas	369	196	565	506
Salas mixtas	336	144	480	5
Juzgados contencioso-administrativos	242	150	392	75
Total general	294.972	590.378	885.350	96.842

Nota: Apréciase que la estadística se refiere a sentencias y no a todo tipo de resoluciones, por lo cual el total es menor al número de expedientes resueltos visto en cuadros anteriores. Los datos están ordenados en función de la carga procesal en ejecución.

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Cuadro 12
Grado de ejecución de sentencias por tipo de órgano jurisdiccional, 2006

	%
Salas contencioso-administrativas	90
Salas penales	21
Juzgados contenciosos-administrativos	19
Juzgados de familia	19
Juzgados mixtos	15
Juzgados civiles	13
Juzgados penales	10
Juzgados de paz letrados	9
Juzgados de trabajo	9
Juzgados comerciales	8
Salas de familia	4
Salas laborales	1
Salas mixtas	1
Salas civiles	0,3
Promedio general	11

Nota: El indicador se calcula como el total de los expedientes en ejecución resueltos sobre la carga procesal de expedientes en ejecución.

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

procesos civiles está vinculado a procesos de bancos y fondos de pensiones contra personas no representadas.²⁸ Aun cuando estas u otras razones sean válidas, llama la atención que solo el 0,3% de las sentencias en ejecución se haya cumplido en las salas civiles y un 13% en los juzgados civiles.

De la misma manera, podrían ir configurándose otras explicaciones tentativas. Por ejemplo, en el ámbito de los juzgados y salas laborales es probable que el bajo nivel de ejecución de sentencias (9% y 1% respectivamente) se deba a la dificultad de reconocer económicamente beneficios sociales y provisionales ya ordenados por mandato judicial.

La lectura de la información sobre ejecución de sentencias por materia ofrece un panorama que permite un análisis similar al del punto anterior. La diferencia reside en que ahora es posible apreciar en qué tipo de casos los fallos judiciales son cumplidos en mayor o menor proporción (véanse el cuadro 13 y el gráfico 10).

Las sentencias sobre las faltas gozan del mayor porcentaje de fallos cumplidos (21%). En realidad, aunque es la cifra más alta por materias, su nivel es notoria-

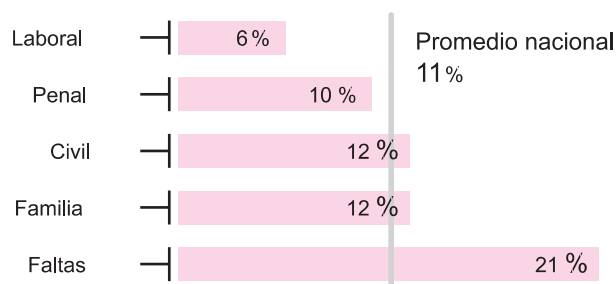
mente bajo. Es posible que la diferencia con las otras materias esté en que los procesos judiciales por faltas implican una complejidad jurídica menor, así como sanciones más fáciles de cumplir. En el extremo opuesto, al margen del tipo de órgano jurisdiccional, los procesos judiciales sobre temas laborales padecen de un bajo margen de cumplimiento de sentencias. Algunas razones sobre el particular ya fueron esbozadas.

La situación en las materias civil, penal, familiar y laboral muestra cierta homogeneidad. Su grado de ejecución oscila entre 10% y 13%. Potencialmente, la baja obediencia de fallos en las materias vinculadas a familia puede tender a dañar estructuras sociales fundamentales para la convivencia pacífica entre familiares.

Dos ejemplos grafican el hecho de que la sola decisión del juez no basta. El primero es la existencia de juzgados de ejecución, que son órganos jurisdiccionales donde uno acude para hacer cumplir la sentencia obtenida en otro proceso judicial. El segundo es la interesante iniciativa impulsada por el Congreso para el cumplimiento de sentencias en procesos judiciales de alimentos: el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (RDAM). Es una base de datos

²⁸Hammergren, Linn: *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries*. Washington, D. C.: Banco Mundial, s/f.

Gráfico 10
Grado de ejecución de sentencias por tipo de materia, 2006



Nota: El indicador se calcula como el total de los expedientes en ejecución resueltos sobre la carga procesal de expedientes en ejecución. Mientras mayor sea el indicador, mayor será el cumplimiento de sentencias.

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Cuadro 13
Estado de cumplimiento de sentencias por materia, 2006

	Expedientes ingresados	Expedientes Pendientes	Carga procesal	Expedientes resueltos
Civil	103.778	215.885	319.663	37.040
Penal	99.377	142.860	242.237	24.613
Laboral	25.943	80.773	106.716	6.932
Faltas	12.461	15.046	27.507	5.783
Familia	54.013	135.814	189.827	22.474
Total general	295.572	590.378	885.950	96.842

Fuente: <www.pj.gob.pe> (el documento ya no se encuentra disponible).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

pública que incluye los datos de las personas que adeuden tres cuotas sucesivas o más de sus obligaciones alimentarias establecidas por sentencia o medida cautelar. En su carácter público radica su novedad y fuerza pues, por ejemplo, la información podría ser revisada por posibles empleadores. El registro apela a una «exposición moral» del deudor para conminarlo a cumplir con los derechos de los alimentistas.

¿Es que el meollo del asunto está en una gravísima crisis de legitimidad del Poder Judicial, al punto que uno de cada once ciudadanos cumple con lo que un juez ordena? ¿Hay otras razones que puedan explicar mejor el elevado grado de sentencias que no se cumplen en el año en que se emiten?

Una de las razones para que el índice de ejecución de sentencias sea tan bajo parecería guardar relación con el registro estadístico de la ejecución de la sentencia en el expediente judicial. No es una práctica común en los juzgados ni en las salas verificar si la parte cumplió con el fallo. Además, suele ser difícil hacerle seguimiento. En todo caso, las partes tampoco acostumbran dejar constancia de ello en el juzgado. Lo más probable es que las estadísticas de sentencias ejecutadas estén subvaluadas en alguna magnitud no advertida a causa de sentencias que el Poder Judicial desconoce que han sido cumplidas y, por tanto, no las registra en sus estadísticas.

Ese sesgo parecería ocurrir, por ejemplo, en lo penal (grado de ejecución de sentencias de 10%). Es extraño pensar que una alta cantidad de los condenados a prisión consiga evitar su encarcelamiento. Más bien parecería que los juzgados y salas penales no están incorporando adecuadamente el cumplimiento de la sentencia en su récord estadístico.

No hay que olvidar, sin embargo, el aspecto de fondo acerca de la no ejecución de sentencias. Que la tutela jurisdiccional efectiva cierra su concepto cuando los fallos emitidos por el magistrado se cumplen. No solo las partes tienen responsabilidad: también el juez. De ser el caso, es el llamado a aplicar todos los medios coercitivos existentes que le confieren las normas procesales para ejecutar su fallo. Diversas son las maneras: desde imposiciones de multas fijas o acumulativas hasta la prisión preventiva. Dadas las cifras analizadas, da la impresión de que estos medios coercitivos no son medidas muy empleadas por los magistrados. Habría que preguntarse, además, si acaso son efectivas y si las partes las cumplen. Quizá tampoco lo sean, lo que no significa que tales salidas deban dejarse de lado; se trataría, más bien, de analizar sus debilidades para eliminarlas.

No olvidemos que el correcto funcionamiento de la administración de justicia depende del juez (y del auxiliar juris-

diccional), pero también es indispensable conocer y entender el entorno en el cual laboran, así como estudiar las conductas e incentivos de las partes y los abogados. Si los magistrados trabajan en un ambiente donde la eficiencia administrativa no es un tema en cuestión, las dilaciones judiciales continuarán siendo el pan de cada día. La administración por la experiencia hace predecible el trabajo, pero no necesariamente lo convierte en merecedor de una certificación de calidad. Se necesita estudiar cómo debe organizarse y funcionar cada despacho judicial. Por más particularidades que tenga la función de administrar justicia, requiere de una modernización en la gestión que aún no ha llegado. En el mismo entorno de los jueces, además, es indispensable trabajar en la cultura organizacional. Por su parte, las conductas inapropiadas y los incentivos para acudir o no al Poder Judicial deben ser analizados con minuciosidad. Ahí hay claves importantes para frenar comportamientos litigiosos y contribuir así con la descarga de trabajo de la judicatura.

Pero esos no son todos los factores que se deben mirar para hacer frente a la

sobrecarga procesal. Una visión no tradicional existe ya desde hace mucho. Fabri y Langbroek anotan que las soluciones están en un sistema complejo de actitudes y prácticas que se enfoca a:²⁹

- Compromiso, liderazgo y sistemas de rendición de cuentas.
- Participación de diferentes actores en el sistema.
- Supervisión del progreso de los casos.
- Definición de metas y estándares para la gestión.
- Monitoreo de casos por medio de un sistema de información.
- Políticas contra dilaciones indebidas.
- Aplicación de la gestión del expediente.
- Sistema de definición y designación de tareas.
- Educación y capacitación.

Como se ha podido ver, la carga procesal parece un problema simple de resumir. Unas cuantas cifras bastan. Sin embargo, su solución exige una visión integral, hasta el momento insuficiente en nuestra política de justicia.

²⁹ 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. Commission for the Efficiency of Justice. Mahoney B, 1988.

Conclusiones

1. Se debe partir del hecho de que los 2 millones de expedientes de carga procesal y sus efectos e ineficiencias colaterales conducen a un empeoramiento en las condiciones de acceso a la justicia. No atacar la acumulación de casos en forma efectiva genera y reproduce espacios para la ineficiencia e incluso la corrupción, sobre todo si anualmente se resuelve poco menos de 1 millón de los casos, es decir, uno de cada 2. Ganar espacio frente a este problema implica dejar de ver al juez como único responsable y posar también la mirada sobre los abogados, las partes y la estructura institucional que da forma al funcionamiento de la institución y del despacho judicial.

Estamos ante una cuestión integral y no aislada. Por ello, las intenciones de hacerle frente creando más órganos jurisdiccionales con los mismos defectos estructurales que el resto, o con programas de descarga procesal (limpieza de expedientes «muertos»),

han demostrado ser poco útiles. En términos estrictos de eficiencia, es más beneficioso crear órganos cuando sus problemas de gestión interna estén bien planteados y, a la par, generar los incentivos adecuados para eliminar conductas litigiosas de partes y abogados que solo ayudan a saturar más el sistema.

Sobre la carga procesal por tipo de órgano jurisdiccional

2. Los órganos jurisdiccionales más abundantes en el país son los juzgados especializados y mixtos. Por ello mismo, son los que concentran la mayor cantidad de expedientes, tanto ingresados (578 mil) como pendientes (724 mil) y resueltos (444 mil). En el extremo opuesto, las salas son los órganos jurisdiccionales de menor cantidad de carga procesal, dado que están menos extendidos y, además, un poco más de un tercio de su trabajo se concentra en revisar apelaciones de la instancia inferior.

3. Aunque siempre se hable de expedientes ingresados, esto no significa que todas sean demandas nuevas. En realidad, según datos del 2003, el 74% de los casos a escala nacional son nuevos o recién admitidos. Mientras que en los juzgados especializados y mixtos y en los juzgados de paz letrados la cifra es mayor (71% y 96% respectivamente), la situación es distinta en las salas (34%), pues sus ingresos responden sobre todo a apelaciones que vienen de la instancia inferior (38%). Por ello, un camino para reducir su carga de trabajo es definir qué tipo de casos deben o no deben entrar en los juzgados especializados. No se trata de negar el derecho de acceso a la justicia, sino de resolver cada conflicto por la vía idónea (conciliación, arbitraje u otras).

La misma lógica aclaratoria merecen los expedientes resueltos. No todos terminan con sentencia. Datos del 2003 señalan que, a escala nacional, el 42% finaliza de ese modo. A medida que la instancia es mayor, ese porcentaje tiende a disminuir: es de 52% en juzgados de paz letrados, 41% en juzgados especializados y mixtos, y 26% en salas.

4. Según el tipo de órgano jurisdiccional, son los juzgados penales los que presentan un mayor volumen de

carga procesal (440 mil expedientes). Le siguen los juzgados mixtos (304 mil expedientes). Entre las salas, las civiles toman la delantera (115 mil expedientes), seguidas muy de cerca por las penales (111 mil expedientes).

5. La perspectiva es más justa si se toma como referencia la carga promedio por órgano jurisdiccional. En tal caso, la congestión adopta tonos alarmantes en las salas y juzgados contencioso-administrativos (4 mil y 5 mil expedientes por órgano respectivamente), teniendo como referencia que mil expedientes es un límite máximo razonable usualmente empleado. Según la Defensoría del Pueblo, la problemática de esta especialidad, tal como se hizo hincapié en la primera conclusión, se nutre de diversos factores que recaen en el juez y su personal, pero también en los incentivos, conductas e información de agentes interesados (las partes y los abogados), así como en una gestión y organización deficientes.

La mayoría del resto de órganos está igualmente en una situación comprometedor. Por ejemplo, las salas civiles, laborales y de familia tienen una carga mayor de los 2 mil expedientes. Aunque las estadísticas reseñadas hacen posibles las comparaciones, no toman en cuenta

la distinta complejidad de los casos entre distintos órganos e incluso dentro de un mismo órgano. Urge una medición de la carga procesal según la complejidad de cada caso, tal como se viene implementando en otros países, para tener información que fomente y nutra la toma de decisiones.

6. En términos estrictos de acumulación de expedientes, a los juzgados y salas contencioso-administrativas se deben sumar los juzgados de trabajo, mixtos y penales. En menor medida, también los civiles y de familia. En todos estos casos, más del 50% de su carga procesal está compuesta por expedientes cuya resolución se viene arrastrando de años anteriores, es decir, de expedientes pendientes.
7. Pero así como hay niveles elevados de carga pendiente, también lo puede haber de niveles de resolución. El mejor de estos casos está en las salas de familia. En el 2006, lo resuelto logró cubrir un 137% de su carga procesal. A escala nacional, son estos órganos los que muestran una mejor posición en relación con su carga procesal. En el extremo opuesto nuevamente hace aparición la especialidad contencioso-administrativa (los juzgados resolvieron un 10% de su carga; las salas, un 24%).

Sobre la carga procesal por materia

8. El trabajo estadístico sobre carga procesal exige no solo profundizar en las dificultades que tengan los distintos tipos de órganos jurisdiccionales, sino también identificar por qué conflictos o razones la gente acude al Poder Judicial. Esos conflictos están representados por las materias (civil, penal, laboral y familiar, a las que se agregan las faltas gracias al detalle de la información del Poder Judicial). Una lectura de sus cifras muestra un mapa de la problemática de la sociedad llevada a la vía judicial.
9. En lo esencial, en el Perú se judicializan conflictos civiles (34%) y penales (31%). Triangulando información cualitativa y cuantitativa, lo más probable es que en lo civil los casos más recurrentes sean los de cobro de una deuda. En lo penal, la lesión dolosa, el hurto simple, el robo y el tráfico ilícito de drogas estarían entre los principales móviles para llevar el caso al Poder Judicial. Como problemática social, los procesos de familia ocupan un tercer lugar (20%), y es probable que estén relacionados sobre todo con procesos por alimentos. Su relevancia no está estrictamente en esa cifra, sino en la variación mostrada con respecto al 2003 (14%), habida cuenta que es la única

especialidad que incrementó su peso porcentual en la carga procesal nacional. Es posible que campañas de comunicación y de derechos hayan animado a más denuncias, aunque puede haber ocurrido también el incremento de la violencia familiar y otro tipo de vulneraciones de los derechos de familia.

10. Mientras que las faltas cometidas se han incrementado en 11% cada año, las judicializadas solo lo hicieron en 5%. Se pueden barajar algunas opciones para explicar esa diferencia. Las cifras podrían querer decir que denunciar el hecho es quizá poco productivo. Tal vez los afectados prefieran hacer justicia por sus propias manos. Es probable también que sea una conducta natural no denunciar todas las faltas cometidas, pues se trata por lo general de acciones que no representarían mayor gravedad.
11. En términos de acumulación de expedientes hay distintos niveles entre las materias. La mayor observación, no obstante, es que entre el 2003 y el 2006 todas las materias han visto crecer el peso porcentual de los expedientes pendientes en su carga procesal. En uno de los extremos, la carga procesal en faltas está compuesta en un 42% por expedientes pendientes. En el otro extremo, el

indicador llega a 57% en la materia penal. Bajo la revisión de otro indicador (índice de acumulación), la materia penal mostró una marcada tendencia a la acumulación de casos entre el 2003 y el 2006 al incrementarse el indicador en 16% por año.

12. Desde la mirada de los indicadores de resolución de expedientes, son las materias penal y de familia las que salen peor paradas. Las faltas, en cambio, muestran una posición relativamente superior que incluso ha mejorado entre el 2003 y el 2006. En esta materia lo resuelto alcanzó a ser mayor que lo ingresado (104%), aunque solo llegó al 60% del total de la carga procesal a causa del peso de lo pendiente. Aunque no es esta una posición óptima, aún es mejor que lo visto en el resto de materias.
13. A escala nacional, los porcentajes de expedientes que culminan con auto definitivo (resolución sobre la forma de la controversia) y con sentencia (resolución sobre el fondo de la controversia) son muy cercanos: 34% y 42% respectivamente. Cruces de información con otras investigaciones evidencian fallas que recaen sobre el campo del juez (formalismos, insuficiente conocimiento del Derecho, etcétera) y del fiscal (en casos penales y de familia), pero también sobre abogados con poco

conocimiento del Derecho o con ánimos de lucro, así como ciudadanos que acuden al Poder Judicial sin creer verdaderamente que es una vía en la cual su demanda prosperará. El estudio de los incentivos y conductas de estos tres actores es fundamental para controlar un exceso de carga procesal y mejorar la eficiencia del sistema.

Sobre la ejecución de sentencias

14. Aun cuando ser parte de un proceso judicial implique una larga espera hasta que se resuelva el conflicto, es muy posible, según las estadísticas del propio Poder Judicial, que se tenga que esperar cierto tiempo antes de que lo que dicta el juez se cumpla. Datos del 2006 revelan que una de cada 11 sentencias emitidas en ese año se cumplieron en el mismo periodo. Es posible, no obstante, que estos datos estén subestimados, pues los órganos jurisdiccionales no suelen hacer seguimiento al cumplimiento (y, por tanto, registro) de sentencias en el expediente. Asimismo, tampoco es usual ni se acostumbra que las partes se acerquen al despacho para dar constancia ante el juez del cumplimiento del fallo judicial.
15. Visto por salas y juzgados, la situación más dramática se halla en las salas civiles, donde el porcentaje de ejecución de sentencias llegó a 0,3%, en las salas mixtas (1%), en las laborales (1%) y en las de familia (4%). Solo en las salas contencioso-administrativas el nivel de ejecución sale de lo lamentable y, por el contrario, llega a un nivel bastante alto (90%).
16. Clasificado por materias, las sentencias sobre faltas gozan del mayor grado de ejecución de sentencias (21%), lo que no quiere decir, sin embargo, que sea un nivel aceptable. En el lado opuesto aparece la materia laboral (6%).
17. La responsabilidad de administrar justicia de manera correcta recae en el juez y en el sistema. Además, otros actores deben aparecer en escena, tal como fue con el Congreso para la creación del Registro de Deudores Alimenticios Morosos. Sin embargo, es tarea de las partes y de los abogados tanto hacer valer como cumplir los fallos judiciales. En tanto ello no suceda, los jueces deben hacer empleo de medios coercitivos. Sin embargo, este tipo de medidas coercitivas deberían ser el último recurso en una sociedad que respeta y valora lo que hace y dice la justicia.

Impresión:
ROBLE ROJO GRUPO DE NEGOCIOS S.A.C.
Teléfonos: 348 5571 / 349 6636
info@roblerojo.com
www.roblerojo.com
2008
LIMA - PERÚ



ISBN: 978-603-45094-4-3



9 786034 509443