

La situación de la justicia en el Perú¹

César Azabache Caracciolo

I. Breve descripción del sistema

1. El Perú tiene 27 millones 946 mil 774 habitantes según datos del Instituto Nacional de Estadísticas² y un muy importante nivel de concentración poblacional: El 72.6% de la población nacional está concentrada en las ciudades y el 29% del total nacional vive en Lima. Debajo de ella, sólo 8 de los 23 departamentos del país tienen más de un millón de habitantes y 5 tienen menos de 350 o 300 mil habitantes.

2. El Poder Judicial Peruano tiene una organización centralizada. Consta de una sola Corte Suprema de Justicia con 32 Vocales entre titulares y provisionales en funciones que están distribuidos entre 8 Salas por especialidad³. También cuenta con 27 Cortes Superiores divididas en Salas y Juzgados por especialidad. De acuerdo al portal del Poder Judicial (www.pj.gob.pe) a diciembre del 2005 el Poder Judicial contaba con 1 853 magistrados (distribuidos en todas las instancias), 3 967 técnicos y 1 809 auxiliares.

3. De acuerdo al Consorcio Justicia Viva el presupuesto per cápita es de 6.9 dólares americanos con datos al 2004. En la región Andina Bolivia registra el presupuesto per cápita más bajo, 5.0, y Venezuela el más alto, 15.2. Cambiando el ratio, el presupuesto anual por Juez en el Perú asciende a poco más de 94 mil dólares. El ratio más bajo de la región corresponde a Ecuador, apenas por encima de 24.5 mil dólares. El más alto a Venezuela, con más de 577 mil dólares.

De acuerdo a la misma fuente, el presupuesto del Poder Judicial peruano representa aproximadamente el 1.25% del total de presupuesto público. El porcentaje más bajo corresponde a Ecuador, 0.74%, y el más alto a Colombia, 4.62%.

Tabla i. Presupuesto judicial en la región andina

	% Pres. Público	Per cápita	Por Juez
Ecuador	0.74	10.3	24 617
Bolivia	3.00	5.0	97 518
Perú	1.25	6.9	94 390
Colombia	4.62	7.0	79 926
Venezuela	2.39	15.2	577 881
Chile	0.83	10.3	317 020

Fuente: Tablas publicadas por el Consorcio Justicia Viva. Elaboración propia

¹ Comunicación preparada para la conferencia “Judicial Reform in Latin America - An Assessment for Policy – Makers”, organizada por the Center for Strategic & International Studies (CSIS) of Washington y el Centro de Estudios de Justicia de la Américas, en Washington, y leída en junio del 2006.

² El portal del INEI es www.inei.gob.pe. Como su nombre lo indica, el Instituto es la fuente oficial en la materia. Su trabajo es normalmente considerado confiable por los especialistas de diversas áreas.

³ La información proviene del portal de la Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe). La Comisión agrega una nota que precisa que el número legal de Vocales de la Corte Suprema es 18, pero se ha nombrado provisionalmente a otros 14 magistrados para descongestionar el elevado volumen de causas que la Suprema arrastra desde hace años.

4. La actividad del Judicial tiene una aprobación ciudadana del 12% según la estimación consignada en el portal del Poder Judicial. De acuerdo al Consorcio Justicia Viva⁴ en América Latina la media de aprobación ciudadana al la judicatura oscila entre el 32 y el 33%.

5. Recientemente la Defensoría del Pueblo del Perú⁵ ha expresado públicamente su preocupación por los problemas de retraso en los procedimientos judiciales. De acuerdo a sus cifras, el 54.22% de las quejas que ha recibido contra la judicatura se refieren a problemas de retardo, y sólo una tercera parte de estas quejas ha sido desestimada⁶. Sin embargo el portal del Poder Judicial⁷ ofrece una imagen parcialmente distinta. En el año 2005 el Poder Judicial registraba 1 millón 195 mil 297 expedientes pendientes de resolver. El volumen absoluto de causas ingresadas al año alcanzó 1 millón 22 mil 324 y la tasa de resolución fue de 0.95 sobre el ingreso y 0.81 sobre el total pendiente. Si consideramos que un caso se resuelve en promedio dos veces (con una sentencia y la confirmación de la Sentencia) y que pocos casos se resuelven tres veces (los que logran llegar a la Suprema) entonces resulta que el tiempo promedio entre el inicio y el final de un caso (considerando al menos la Sentencia) puede ser de 2 o 3 años, plazo que sería, de ser cierto, más que razonable.

Tabla ii Total de causas judiciales
Año 2005

	Pendientes	Ingresos	Resueltos
Totales	1 195 297	1 022 324	973 307
Proporción de resueltos	0.81	0.95	
Diferencia de “arrastre” posible	0.19	0.05	

Fuente: Portal del Poder Judicial. Elaboración propia.

Si estas son las cifras, entonces es probable que el sistema resuelva al año un número de casos que intenta aproximarse al total de casos pendientes al concluir el año anterior. Los casos serían resueltos, entonces, como tendencia, en un año por instancia.

La excepción debería corresponder entonces a una tasa equivalente al 0.19 del total de casos registrados. Esta debería ser la proporción de casos que explica que, de acuerdo a la impresión que normalmente tienen los abogados de Lima, un procedimiento judicial pueda tomar entre tres y cinco años. Después de todo, considerando más de 2 millones de expedientes judiciales, la tasa de arrastre de 0.19 equivale a más de 350 mil casos.⁸

6. ¿Cuántos casos conoce en promedio cada Juez? Si consideramos sólo la cantidad de expedientes en trámite y la cantidad bruta de jueces incluidos en el sistema (suponemos

⁴ Ver: www.justiciaviva.org.pe. Probablemente la organización de la sociedad civil más importante en el Perú sea el Consorcio Justicia Viva. Aunque el Consorcio Justicia Viva se organizó hace pocos años en el Perú, actualmente forma la principal fuente sobre información judicial en el medio. El Consorcio fue fundado por el Instituto de Defensa Legal y el Departamento de Derecho de la Universidad Católica en el marco de un convenio de cooperación financiado por AID.

⁵ La Defensoría del Pueblo es una entidad oficial que tiene por función atender quejas de personas por violación de derechos fundamentales por actos de la administración y los poderes públicos. La Defensoría no es una instancia jurisdiccional, sino de influencia. Adopta y publica recomendaciones y, eventualmente, puede intervenir en procedimientos judiciales de tipo constitucional cuando tratan sobre asuntos de su interés.

⁶ Fuente: Defensoría del Pueblo. Publicado en El Comercio, página a16, edición de Abril 16, 2006. Se ha respetado la clasificación de la tabla, sintetizando algunos clasificadores. Aunque su revisión muestra problemas en la clasificación (duplicaciones de clasificación, por ejemplo), la conclusión general, dada la fuente, resulta sumamente relevante.

⁷ El portal tiene la siguiente dirección: www.pj.org.pe.

⁸ Este comentario se apoya en observaciones personales del autor.

para estos fines, que incluso en los tribunales los expedientes se distribuyen en razón de uno por cada magistrado), entonces llegamos en promedio a 645.06 por Juez. Probablemente esta tasa resultará poco representativa de la carga de trabajo de cada Juez de primera instancia en la medida en que no refleja los diferentes niveles de complejidad que puede suponer cada asunto, ni registra la multiplicación de incidentes o cuestiones preliminares que cada caso puede contener⁹.

La tasa de expedientes por Juez al menos debería corregirse considerando la proporción de distribución de carga por cada nivel del Poder Judicial Si intentamos corregir esta cifra, diferenciando al menos la distinta proporción de carga entre las cuatro instancias básicas del judicial, tomando datos del portal del Consorcio Justicia Viva al 2003, resultará que los Jueces de primera instancia absorben el 51.69% de la carga del judicial, que al 2003 equivalía a más de un millón de casos.

Tabla iii. Casos judiciales por instancia

	Ingresos	Pendientes	Total
Juzgados de Paz	393 114	228 516	347 650
Juzgados Especializados	526 711	548 774	1 075 485
Salas Especializadas	182 510	50 328	232 878
Total	1 084 963	995 723	2 080 686

Fuente: Portal de Justicia Viva

Conforme a datos al 2001, el 61.99% de los magistrados del país son Jueces Especializados o Mixtos. La información consignada en el portal del judicial no permite determinar con exactitud cuál es la proporción a diciembre del 2005, pero si los números fueran semejantes¹⁰, entonces la cifra total de jueces sería aproximadamente de 1149.

Tabla iv. Instancias del judicial al 2001

	Total	Magist/Sala	Magist/Total
Salas Supremas	6	5	30
Salas Superiores	98	3	294
Juzgados	747	747	747
Juzgados de Paz	354	354	354

Fuente: Guía Judicial año 2001

Dividiendo esta cifra entre el total de causas que corresponden a los Juzgados Especializados y Mixtos al año 2003¹¹, resulta un promedio de estimado de 936 causas por cada uno.

7. Dividiendo el total de magistrados en funciones por el total de población estimada, resulta una tasa de 6.63 jueces por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, si contamos con otras especificaciones, como por ejemplo la especialización de los jueces¹² y el nivel al que

⁹ En principio, el que cada caso judicial pueda representar un distinto nivel de complejidad aconsejaría emplear un factor que multiplique su valor de carga por 1, 2 o 3, al menos, en función a variables como la complejidad del debate o el número de personas vinculadas al proceso. La multiplicación de incidentes por caso debería, sin embargo, ser corregida normativamente. En el Perú, el tipo de procedimiento escrito que se emplea para debatir cuestiones preliminares hace que cada petición de cada parte genere, innecesariamente, un pequeño expediente nuevo, y que cada petición deba poder ser discutida en cualquier momento a lo largo de los dos años que, en promedio, puede durar la etapa preliminar de un procedimiento judicial.

¹⁰ De hecho, debe ser mayor la cantidad de jueces especializados actualmente.

¹¹ La homologación de datos al año 2001 o al 2003 no mostrará mayores diferencias.

¹² En el Perú no todos los jueces de primera instancia son competentes para cualquier tipo de litigio. Usualmente los Juzgados se dividen por especialidad en civiles, penales, comerciales, laborales y de familia.

intervienen¹³, la tasa puede cambiar. Considerando linealmente todos los Jueces Especializados conforme a datos al 2001 la tasa baja a 4.11 (semejante a la de Colombia). Considerando las distorsiones que produce la especialización, la tasa baja hasta cerca de 1.2 jueces por 100 mil habitantes.

Las correcciones propuestas a la tasa de jueces por habitante requieren una explicación adicional. A consecuencia de la regla de especialización que impiden conocer a un Juez todo tipo de asuntos, hay que estimar que la oferta del servicio de justicia en el Perú se organiza por “canastas” que resultan de agrupar a varios jueces por distinta especialidad por cada 100 mil habitantes. La especialización complica entonces el cálculo porque impide dividir directamente el número total de jueces de primera instancia por el número de bolsones de 100 mil habitantes. Para ser precisos habría que calcular los ingredientes de cada “canasta” de justicia y revisar con cuidado en qué casos hay que mantener la regla de especialización y en qué casos hay que incluir jueces mixtos o de competencias completas. Queda claro que mientras más cerca estén los jueces de la población, mayor proporción de jueces mixtos debería haber.

Además de distorsionar la tasa de jueces por habitantes, la especialización tiende entonces a concentrar los juzgados en unidades poblacionales cada vez mayores.

8. La diferencia entre ambas maneras de calcular la tasa de jueces por habitante es importante. Usando cifras del portal de Justicia Viva se observa que la tasa de 6.63 jueces por cada 100 mil habitantes es incluso superior a la del Canadá (6.5) y equivale casi al doble de la tasa atribuida a Chile (3.5) y Brasil (3.5). La tasa de 1.2 jueces por 100 mil habitantes se asemeja en cambio a la de Sri Lanka (1.7), Pakistán (1.1) Bangladesh (1.0) y la India. Si se compara estas tasas con otros indicadores como los índices de calidad de Estado de Derecho¹⁴ y los lugares en evaluación de calidad de sus sistemas judiciales, parece razonable pensar que la tasa de jueces por habitante superior a 3.5 marca el límite por encima del cual los sistemas judiciales operan aceptablemente. El sistema peruano no parece operan aceptablemente según la información oficial sobre aprobación ciudadana que registra el propio portal del Poder Judicial. Por ende, debemos asumir como cierta la tasa más baja como representativa de la proporción entre jueces y habitantes.

Tabla v. Jueces por 100 mil habitantes y otros indicadores

	Jueces x 100m	Estado de derecho	Evaluación del serv.
Rep. Dominicana	6.3	2.0	20
Guatemala	6.0	1.5	10
Ecuador	5.0	3.0	10
Argentina	10.6	2.5	-
Paraguay	10.5	2.0	-
Chile	3.6	5.0	22
Brasil	3.5	1.8	21
Costa Rica	16.1	4.0	-

En Lima, además, hay juzgados contencioso administrativos, anticorrupción y actualmente juzgados para casos de terrorismo.

También hay juzgados de paz y de paz letrados, que ven asuntos de mínima cuantía y faltas o contravenciones. En los casos en que estos juzgados intervienen, los Juzgados especializados actúan como juzgados de segunda instancia.

¹³ La organización jerárquica del judicial, como acabamos de mencionar, reconoce tres instancias básicas, la Corte Suprema, las Cortes Superiores y los Juzgados. Salvo algunos casos, lo usual es que las demandas o denuncias ingresen el sistema por Juzgados Especializados. Incluir en el cálculo a las Salas de apelaciones y casación, entonces, distorsiona el valor de la tasa que comentamos.

¹⁴ Respectivamente, 5.0, 6.0 y 5.5. El Perú registra un índice de “3”, igual que Ecuador y Panamá. Las cifras más bajas de la región las muestran Colombia, Guatemala y Honduras, por debajo de “2”.

Uruguay	15.5	2.5	41
Colombia	7.2	1.0	36
Canadá	6.5	6.0	-
Estados Unidos	11.6	5.5	-
Francia	10.2	-	-
España	9.8	-	-

Fuente: Datos del portal de Justicia Viva: www.justiciaviva.org.pe

9. Usualmente se afirma que los problemas de congestión de causas no deben ser resueltos multiplicando el número de jueces. Con razón, se estima que en condiciones estables un incremento en la oferta del sistema tendería a producir, en el corto plazo, un incremento en la demanda de servicio, de modo que, si se enfrenta de esta manera los problemas de saturación, al poco tiempo de crearse nuevos juzgados, también estos se llenarán de expedientes¹⁵. La afirmación, sin duda, es válida cuando se hace referencia a sistemas judiciales consolidados en los que el tiempo de duración de los procesos judiciales forma parte de las razones por las que los usuarios del sistema tienden a resolver buena parte de sus controversias por procedimientos de negociación. Pero podría no ser directamente aplicable a casos como el peruano, en los que la oferta del servicio de justicia parece estar por debajo de las tasas que podríamos estimar razonables conforme a las estadísticas de la región.

En el Perú habría que multiplicar por algo más que 2 la tasa de jueces por 100 mil habitantes para acercarnos a lo que parece ser la tasa óptima de 3.5 por 100 mil habitantes registrado en la región.

10. Además, es posible que un incremento en la tasa de jueces por 100 mil habitantes no requiera sólo o no principalmente de un incremento en el número bruto de jueces de primera instancia. Ya vimos que la regla de especialización puede estar provocando una distorsión de la tasa, en la medida en que fuerza a organizar la oferta del sistema no en función a un Juez por cada 100 mil habitantes, sino en función a un grupo o canasta de jueces por cada bolsón de 100 mil habitantes. Además, es probable que el Perú tenga un problema no suficientemente estudiado de distribución espacial de los Jueces.

11. Al menos Lima, la zona de mayor densidad poblacional, enfrenta un problema objetivo de distribución de juzgados por área urbana. Considerando que dentro de ella hay 6 áreas urbanas y no sólo una, habría que hacer un esfuerzo considerable sólo para lograr mantener de manera uniforme una tasa en algo superior a 1 Juez por cada 100 mil habitantes en las áreas urbanas más pobladas.

II. Historia reciente en la política judicial

12. La historia reciente de la política judicial peruana puede dividirse en tres etapas: Un primer periodo comienza en Octubre 31, 1995 cuando el Señor Serpa Segura, Presidente de la Corte Suprema, propuso al Congreso la intervención del judicial y la formación de una Comisión Ejecutiva que se encargara de los temas de gobierno del sector en reemplazo del

¹⁵ En Richard A. Posner: “Es poco probable que tal respuesta [el incremento en el número de jueces y en el personal de apoyo] tenga un efecto significativo sobre la demora judicial, excepto en el muy corto plazo. Al aumentar la calidad del remedio legal, por lo menos para quienes aprecian la justicia expedita, un incremento en el número de jueces inducirá a algunas personas, que antes habían sido disuadidas por la demora, a acudir a los tribunales [...] al aumentar la oferta de modo que reduzca el precio ajustado por la calidad, el gobierno aumenta simultáneamente la cantidad demandada” (“El análisis económico del derecho” 1992, primera edición en español de 1998, por el Fondo de Cultura Económica, página 544).

Consejo Ejecutivo establecido por la Ley Orgánica. La segunda comienza en Febrero 20, 1998, cuando David Pezúa Vivanco fue nombrado Secretario Ejecutivo de la Comisión creada en 1995 en reemplazo de José Dellepiane Massa, marcando un giro en mi opinión decisivo en el curso de los significados que marcan esta corta historia. El tercero se inicia en Mayo 29, 2001, cuando en el marco del gobierno de Transición que siguió a la renuncia de Fujimori Fujimori, se restableció en funciones al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (Ley 27465), dando fin a la intervención.

No hay continuidad entre estos momentos. Los hitos que acabo de marcar no son tres capítulos de una sola historia, sino más bien tres puntos de interrupción en historias divergentes y cruzadas en las que actúan diferentes personajes. Sin embargo forman la historia reciente a la que sin duda hay que remitirse para comprender el presente de la política judicial en el Perú.

13. La intervención al judicial de Octubre, 1995 se explica en el marco de la polémica que siguió a las sustentaciones de proyectos de presupuestos de 1996. Pocas semanas antes de la intervención el Ministerio Público y el judicial sustentaron sus proyectos de presupuesto ante el Congreso de la República. La distancia entre los proyectos de ambas entidades y el proyecto enviado por el Ministerio de Economía y Finanzas resultaba haber alarmado a la opinión pública. Pero el modo de encarar el problema parecía ser distinto. El Ministerio Público había dejado en claro que no podría manejar a la institución con una diferencia de más de 100 millones de soles sólo en remuneraciones entre lo solicitado y lo concedido. El judicial, en cambio, había mantenido cierta reserva. Los medios de la época atribuían esa reserva a una diferencia producida en el seno del Consejo Ejecutivo, que habría estado presionando por una posición más agresiva en reclamo de mayores partidas. El Presidente en cambio, habría preferido una salida que no implicara una confrontación con el ejecutivo. La resultante, la intervención, parecía entonces más cercana a un pequeño “golpe de Estado” interno destinado a suprimir los reclamos por más presupuesto e imponer un plan de reorganización que redujera la capacidad de consumo de recursos del judicial o al menos mejorara el rendimiento de los recursos invertidos¹⁶.

14. En todo caso la experiencia de intervención para corregir problemas de asignación de recursos no era ajena al Ejecutivo. Ya en el periodo que va de 1991 a 1995 se había reformado los sistemas de fiscalización tributaria y de aduanas, había desarrollado varios sistemas de control administrativo sobre el mercado en general y sobre los mercados de capitales y valores en especial, se había reformado el sistema provisional, la seguridad social, el servicio de Registros Públicos y se había reorganizado casi todos los Ministerios¹⁷. José Dellepiane Massa, elegido Secretario Ejecutivo y cabeza visible de la reforma¹⁸ provenía del equipo que había tenido a su cargo la reforma del Ministerio de Energía y Minas y se lo consideraba un hombre cercano a los sectores “modernizantes” del Ejecutivo, a la sazón aún no controlados por los sectores abiertamente autoritarios del régimen¹⁹.

¹⁶ Al respecto: “Justicia, la nueva versión del ajuste”, “Ajuste judicial” y “¿Confiar en nuestros jueces?”, artículos publicados por el autor en Lima, diario El Mundo, Noviembre 14 y 20 y Diciembre 5, 1995.

¹⁷ Ver en especial: “La reforma incompleta”, varios autores, Lima, IPE y Universidad del Pacífico año 2000.

¹⁸ Ver intervención de José Dellepiane en el foro “Desafíos de la Justicia en el Perú”, publicado en Lima por el Instituto de Defensa Legal en Julio 1996.

¹⁹ La historia del régimen de Fujimori estuvo marcada por la lucha permanente entre estos dos bandos. El “modernizante” aparentemente mientras Santiago Fujimori, hermano del Presidente, se mantuvo como su principal asesor. El “abiertamente autoritario” permaneció organizado alrededor de Montesinos Torres y expandió su cuota de influencia en la medida en que las intrigas de aquel fortalecían su control sobre el aparato del Estado. Una huella evidente de la distancia y de las convergencias que mantenían estas facciones puede verse en el paquete de decretos de urgencia de fines de 1991 cuyo debate en el Congreso dio escena al

15. Aunque el origen de la intervención provocó fuertes críticas por su sesgo autoritario, sin embargo el plan de reforma que comenzó a presentar Dellepiane Massa, organizado alrededor de la reforma de los despachos judiciales, la reducción de los tiempos de tramitación de causas, la ampliación de la cobertura territorial del sistema y la racionalización de los procesos administrativos, rápidamente obtuvo adhesiones de personalidades y organizaciones democráticas que vieron en el proceso una oportunidad efectiva de cambio²⁰. El proceso, sin embargo, mostró fisuras cuando demostró no poder hacerse cargo de los problemas de la justicia constitucional y penal, que fue prácticamente puesta al margen del plan de reformas. Ya en el periodo se crearon tribunales nacionales que concentraron primero, todos los casos constitucionales, los de narcotráfico y los de delitos tributarios, y progresivamente, todos los casos sobre delitos económicos que fueran relevantes en el país. A diferencia de lo que se intentaba hacer en el resto del sistema, la reforma no tocó estos órganos. Los componentes administrativos de estos tribunales fueron mantenidos en manos de la Corte Suprema. El clima de autoritarismo y corrupción que se desarrolló a partir de ellos tuvo tal dimensión que, en los hechos, imprimió en la memoria del proceso un sello en extremo difícil de borrar²¹.

16. De hecho, la impresión del predominio de los componentes autoritarios del sistema se confirmó cuando José Dellepiane Massa fue reemplazado por David Pezúa de Vivanco, un abogado vinculado a los sectores legales que mantenían bajo su control el Tribunal Constitucional. El periodo de Pezúa Vivanco al frente de la Secretaría Ejecutiva implicó una paralización efectiva en el ritmo de los proyectos de reforma iniciados por Dellepiane, mientras el control de los tribunales penales y constitucionales se reforzaba hasta el extremo²². La línea del discurso se mantuvo intacta hasta la conclusión del proceso²³, pero nada más se hizo.

En el plano institucional este momento del proceso corresponde casi a copia de carbón con lo que ocurre en el resto del Estado: Eliminados o cooptados, los cuadros de los sectores modernistas parecían por entonces estar entregados a una suerte de oscuro plan de control de la oposición, entonces en franca ebullición y perpetuación del régimen, que sirvió como antecedente a la crisis de las elecciones del año 2000 y la posterior crisis derivada del descubrimiento de las cuentas secretas de Montesinos y el hallazgo de los videos que en que registró una inmensa mayoría de pagos ilegales hechos para asegurar al gobierno el control del sistema político y los medios de comunicación.

golpe de Estado de 1992. El paquete de medidas entonces en discusión estaba claramente partido en dos: De un lado estaban las medidas económicas y de reforma del Estado y del otro las de seguridad y orden interno. La resistencia que el Congreso expresó a ambas parece haber sido una de las causas del golpe de Estado de Abril 5, 1992. Después del golpe, la concentración de poder en manos del ejecutivo fue utilizada por unos y otros como un instrumento en la implementación de sus respectivos planes. Cuando hago entonces la diferencia entre la facción “modernizante” y la “abiertamente autoritaria” no pierdo de vista los contenidos autoritarios que también albergó la primera.

²⁰ Ver intervenciones de Francisco Eguiguren Praeli en el foro “Desafíos de la Justicia en el Perú”, publicado en Lima por el Instituto de Defensa Legal en Julio 1996.

²¹ Ver “Conclusiones finales de la Comisión Investigadora de la influencia irregular ejercida durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000) sobre el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros poderes e instituciones del Estado vinculadas a la administración de justicia”, Junio 17, 2002 (www2.congreso.gob.pe).

²² Nuevamente, “Conclusiones....”.

²³ Ver la colección de los discursos de Pezúa de Vivanco en “Reforma judicial: Evaluación y perspectivas de desarrollo” (Lima, CEPJ, 1998); “Reforma judicial perspectivas para el tercer milenio, Mensajes” Lima, CEPJ 1999 y “Antología de la reforma del Poder Judicial”, Lima, CEPJ 2000.

17. La caída del régimen de Fujimori inauguró un corto proceso de transición liderado por el Presidente Valentín Paniagua, que fue planteado de manera explícita como un esfuerzo por sentar las bases para la estabilización institucional del país²⁴. En el terreno de lo institucional en general, pero de lo judicial en particular, la corta primavera democrática que se inició con esta transición tuvo como principal logro el impulso de una movilización sin precedentes de las principales fuerzas del judicial y del Ministerio Público junto a sectores importantes de la comunidad de especialistas y agencias de apoyo hacia la definición de un acuerdo de políticas consensuado. Ya en tiempos del gobierno de Toledo (2001-2006), las discusiones iniciadas en tiempos de la transición se concretaron en la creación de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)²⁵ y la aprobación del Plan Nacional promovido por ésta, que puede definirse en función a su impulso participativo y su concepción de apertura en el manejo de la política judicial.

La transición sin embargo parece no haber tenido suficiente impulso o continuidad para marcar una pauta definitiva en el estilo de manejo de los asuntos públicos en materia de justicia. Terminado el periodo de Alejandro Toledo que siguió al de transición, la historia parece estarse cerrando en lo que a políticas se refiere con el debilitamiento de ese mismo impulso de apertura que se concretó entre fines del 2000 y principios del 2001. Y esto dicho sin perjuicio de que algunas otras claves, que provienen del proceso más amplio de consolidación de las entidades del sistema después del 2000, abran compuertas que es preciso aprovechar en este permanente camino de andanzas y desandanzas que marca la historia reciente del Perú.

III. El presente de la política judicial

18. En el Perú de hoy se mantiene el reconocimiento unánime a la gravedad de la situación en que se encuentra el sistema judicial. La percepción compartida sobre la dimensión de este problema alcanza hasta para que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, don Walter Vásquez Vejarano, haya abierto el Año Judicial en curso declarando con un discurso en que hacía esta declaración: “Los jueces queremos cambiar”. Hace sólo unos años, el Plan Nacional propuesto por la CERIAJUS declaraba que el objetivo de la política judicial debía ser la “refundación” del sistema de justicia.

Aunque se reconozca que la crisis del judicial es sólo parte de una crisis más amplia de los servicios públicos prestados por el Estado²⁶, los propios agentes del sistema reconocen que “el cambio” es ahora un “anhelo nacional”²⁷ y han sostenido esta impresión al extremo de haber producido por lo menos 170 proyectos consensuados de cambio que están detalladamente descritos en el Plan del CERIAJUS y que responden a un extenso

²⁴ Ver VILLARÁN, Susana, “Una nueva manera de gobernar”, www.idl.org.pe.

²⁵ El CERIAJUS fue creado por Ley 28083 de Octubre 3, 2003 y fue integrado por representantes de los poderes públicos y de la sociedad civil.

²⁶ De acuerdo al Plan del SERIAJUS: “Prácticamente todos los indicadores sociales permiten afirmar que el sistema judicial peruano se encuentra en crisis. Sin embargo, si ampliamos nuestro ámbito de apreciación, advertiremos que es todo el tejido social, la satisfacción de cuyos requerimientos mínimos depende del cumplimiento de las funciones básicas del Estado, el que se encuentra soportando la peor crisis de la cual se tenga memoria en nuestro periodo republicano. Los subsistemas de salud, educación o el de asistencia social, por citar ejemplos, padecen de ineficacias casi totales”.

²⁷ Palabras usadas en el Preámbulo del Acuerdo Nacional por la Justicia. En el documento, el Grupo Impulsor declara lo siguiente, “A lo largo y ancho del país hemos constatado que la mejora de la justicia es un anhelo nacional, expresado tanto por los usuarios que enfrentan las penurias de ser parte de un proceso judicial como por los magistrados imposibilitados de brindar un mejor servicio de justicia debido a la carencia de condiciones y recursos adecuados para cumplir con su digna función.

debate en el que además participaron otras instancias, como el Acuerdo Nacional para la Justicia²⁸ y la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial²⁹.

19. Sin embargo, a pesar de lo notable del reconocimiento y del esfuerzo desplegado para concretar las propuestas en Proyecto, la ejecución de los planes, al menos de la versión y el espíritu de la versión contenida en los documentos del CERIAJUS, parece estar detenida. En Julio, 2004 Ernesto de la Jara, del Instituto de Defensa Legal³⁰, denunciaba el riesgo de abandono del Plan de CERIAJUS, concretado en la falta de instalación de las instancias de coordinación de las entidades del sistema de justicia. En el discurso de apertura del Año Judicial en curso, el Presidente de la Corte Suprema anunciaba que la intención de cambio de los jueces, era real pero que no admitía que la transformación sea “impuesta por organismos sustentados en otra clase de intereses”. Es significativo que no se haya hecho en el discurso ninguna referencia al CERIAJUS, y en cambio se haya anunciado la suscripción de un contrato de préstamo con el Banco Mundial por 15 millones de dólares y de un Memorando de Entendimiento con la Unión Europea por 12 millones de euros adicionales.

El discurso anuncia además la conformación de un Comité de Coordinación Interinstitucional vinculado a las condiciones del Memorando con la Unión Europea, y declara que

“[...] en este proyecto se ha hecho respetar la autonomía e independencia, al conseguir que los productos previstos para el desarrollo de las acciones directamente vinculadas al Poder Judicial sean administradas por la Unidad Ejecutora propia de este Poder del Estado”

Poco antes, en noviembre del 2005, el Consorcio Justicia Viva anunciaba la formación de la “Iniciativa por la Justicia”, un Grupo de Trabajo formado por acuerdo entre el Consorcio y la Defensoría del Pueblo en base a personalidades civiles, sin representantes de los poderes públicos, que se encargaría de monitorear los avances de ejecución de los planes y proyectos puestos sobre la mesa por el CERIAJUS³¹.

20. Más allá del consenso sobre la necesidad de un cambio, el proceso peruano parece haber sufrido las consecuencias de un enorme desacuerdo sobre cómo conducir el cambio y como definir las cuotas de injerencia de la sociedad civil en el mismo. El desencuentro entre la sociedad civil y las autoridades públicas parece ser tan intenso como para explicar la siguiente frase del Presidente de la Corte Suprema, incluida en el discurso que comentamos,

²⁸ Creado como Programa por Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial N° 191-2003-P-PJ de Octubre 22, 2003.

²⁹ Conformada por Resolución Administrativa N° 035 - 2003-P-PJ de Febrero 13, 2003.

³⁰ El Instituto de Defensa Legal es una Organización No Gubernamental que ha estado dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos en el Perú desde principios de los años 80. Desde el gobierno de transición iniciado a fines del año 2000 el IDL ha ampliado su radio de observación a los temas judiciales y ha promovido y mantiene, junto con la Universidad Católica, el portal más importante de información judicial, “Justicia Viva” (www.justiciaviva.org.pe). Actualmente el IDL es uno de los principales observadores del desempeño judicial en el Perú. Es posible discrepar con todos o algunos de los puntos de vista que IDL asume en sus comentarios sobre el estado del sistema judicial, pero creo imposible hablar de estos temas sin hacer referencia a ellos.

³¹ Resolución Defensorial 28-2004 DP de Diciembre 20, 2004.

“Creemos que el pueblo tiene el derecho a controlar al Poder Judicial a través, por ejemplo, de las elecciones, por lo que corresponde a los partidos y agrupaciones políticas contemplar la situación en sus planes y programas”.

De hecho, en la apertura de los dos últimos años judiciales el Presidente Vásquez Vejarano, ha presentado las prioridades de la política en el sector con un esquema de que no parecen tomados de los documentos del CERIAJUS. El Plan Nacional de la CERIAJUS suponía la organización de las actividades de política judicial en 8 ejes temáticos, a saber:

1. Acceso a la justicia
2. Políticas anticorrupción
3. Modernización de despachos judicial y fiscal
4. Recursos Humanos
5. Gobierno, administración y presupuesto
6. Predictibilidad y jurisprudencia
7. Justicia Penal
8. Adecuación normativa

En la versión de 14 ejes contenida en el discurso de apertura del 2005, las prioridades del judicial serían,

1. Apoyo a los juzgados anticorrupción constituidos desde el año 2000 para tramitar los procesos iniciados en contra de las personas a las que se acusa por su relación con el ex asesor de inteligencia Montesinos Torres. A mediados del 2004 la competencia de estos juzgados se extendió para alcanzar todos los asuntos vinculados a crímenes de la administración pública central. De acuerdo al discurso de apertura, el sistema anticorrupción concentra por lo menos 188 casos muchos de los cuales se consideran críticos. De acuerdo al discurso, las acciones de apoyo a este sistema han estado basadas en la creación de nuevas Salas Penales para facilitar el desarrollo de los juicios pendientes.

El discurso también da cuenta de la realización de las acciones de control programadas para el año y la observación de desempeño de los órganos de control en atención a sus indicadores de casos resueltos.

2. Justicia en materia comercial. El Poder Judicial ha creado una nueva especialización para tramitar asuntos que tienen relación con instrumentos de mérito ejecutivo. Se trata de los juzgados comerciales creados en Lima. De acuerdo al discurso, entre abril y octubre del 2005 los 7 juzgados comerciales de Lima habían resuelto 3 mil 19 casos y la Sala adscrita al sistema, 967. El discurso informa que la Comisión Ejecutiva de la Corte Suprema ha acordado implementar juzgados de este tipo en el resto del país de manera progresiva.

3. Justicia en materia constitucional. El discurso informa que la Comisión Ejecutiva ha acordado crear esta nueva sub especialidad, que está aún en fase de organización.

4. Mejora en la relación entre el Estado, los entes públicos y los administrados. El discurso da cuenta en este punto de una serie de convenios suscritos para fortalecer la cooperación entre órganos para difusión, capacitación e intercambio de

información.

5. Justicia juvenil. También en este punto se da cuenta de la celebración de convenios de apoyo, difusión y promoción de derechos y solución de conflictos.

6. Notificaciones. Se informa sobre un plan para la mejora de este servicio.

7. Información. Se da cuenta en esta parte del discurso de acciones de comunicación con la comunidad y del desarrollo de programas de transparencia en el acceso a la información judicial y de información sobre casos judiciales.

8. Juzgados de Paz. Se da cuenta de la instalación progresiva de nuevos Juzgados de Paz y de acciones de capacitación ofrecidas a los integrantes de este circuito.

9. Formación de magistrados. El discurso en esta parte da cuenta de los cursos impartidos durante el año.

10. Relación con trabajadores. En esta parte el discurso da cuenta de los esfuerzos hechos por la Comisión Ejecutiva para mejorar la situación de los trabajadores del judicial.

11. Presupuesto. En esta parte se describe el esfuerzo hecho por el judicial para obtener una mayor cantidad de recursos del ejecutivo.

12. Dinamización de la actividad judicial. En esta parte el discurso describe los esfuerzos hechos para crear nuevos órganos judiciales.

Debe resaltarse, sin embargo, que entre las acciones descritas en este apartado se encuentra la organización de 26 sesiones de Sala Plena, entre ordinarias y extraordinarias, 9 Circulares conteniendo Acuerdos sobre temas jurisdiccionales y administrativos y 17 ejecutorias supremas penales a las que se ha concedido el carácter de precedente vinculante.

13. Asistencia Internacional. Se describe el contenido de los dos Convenios de Cooperación a los que ya se hizo referencia.

14. Propuestas normativas sobre la reforma del recurso de casación. La Suprema viene promoviendo que las salas Civiles de esta instancia asuman funciones semejantes a las que actualmente tienen las Salas Penales en la aprobación de jurisprudencia vinculante.

21. Aparentemente en la judicatura predomina ahora, a diferencia de lo que ocurrió en el corto intervalo 2000-2001, un clima de afirmación de la autonomía de la corporación para decidir en asuntos de política sectorial. La judicatura parece sentir que la política judicial es un asunto que debe ser definido dentro del judicial, con apertura pero sin inclusión de la sociedad civil. Probablemente además un fuerte sector de la judicatura sienta que los formadores de opinión o personalidades de la sociedad civil que reclaman competencia en estos temas no comprenden en toda su dimensión el alcance de los problemas que enfrenta el judicial. Esta sensación de incompreensión puede explicar que la Señora Maria Zavala, Presidenta de la Corte de Lima (la más importante del país) haya declarado al cierre del Año Judicial 2005 que “la percepción que la comunidad tiene sobre el servicio de impartición de justicia no es favorable por falta de información objetiva”, y haya presentado, frente a esta carencia, un programa basado en una “política de transparencia y de puertas abiertas” que importa relacionarse con la comunidad para darle información, no para hacerla participar en los procesos de toma de decisiones.

En medio de este clima, no creo que alguien niegue la importancia de los documentos del CERIAJUS, pero antes que eso, los documentos del CERIAJUS parecen haberse convertido en la referencia de un modo de conducir los asuntos del judicial que el judicial actual no comparte. De ahí quizá la falta de entusiasmo en los discursos a que hemos hecho referencia en emplear el CERIAJUS como barómetro de avance en materia de políticas.

22. La implementación del CERIAJUS, y con ello la continuación de la historia iniciada durante la transición parece estar entrampada. El que en medio de este entrampamiento las iniciativas ciudadanas de movilización e interacción hacia lo judicial reclamen, precisamente, la vigencia de los acuerdos del CERIAJUS, parece reforzar la resistencia del judicial, más que romper el entrampamiento.

23. Pero este impasse sobre el modo de conducir las políticas en materia de justicia no es, además, el único desencuentro registrado en estos años en el Perú. No menos importante ha sido la cuestión del presupuesto, que ha generado crisis anuales el 2003, el 2004 y el 2005. En setiembre del 2003 Wilson Hernandez Breña, por el Consorcio Justicia Viva, llamaba la atención sobre las distancias que guardaba el Presupuesto demandado por el judicial para impulsar la reforma (más o menos 400 millones de soles) y operar adecuadamente (900 millones de soles) y el asignado por el Proyecto de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (poco más de 500 millones de soles).

De hecho, el debate sobre la organización del Presupuesto se concretó en un Proyecto para introducir en la Constitución un artículo que asegurar un mínimo del 3% anual. La iniciativa, actualmente abandonada, refleja la importancia que ya tenía en el 2003 a este problema. En el año 2004 el debate sobre el Presupuesto provocó una demanda contra el Poder Ejecutivo que fue resuelta por el Tribunal Constitucional por Sentencia de Diciembre 31. En síntesis, en la demanda el Judicial alegaba que el Ejecutivo no consideró en el proyecto de presupuesto la propuesta aprobada que se le había enviado. El Constitucional declaró que en efecto, el Judicial tiene derecho a determinar su presupuesto, pero lo exhortó a definirlo en función a una política consensuada con el Ejecutivo.

Ejecutivo y Judicial no lograron ponerse de acuerdo antes del debate del siguiente proyecto de presupuesto. Si durante el 2004 la diferencia entre lo solicitado por el judicial y lo propuesto por el ejecutivo era superior a los 300 millones de soles (más de 993 contra más de 645), en el 2005 la diferencia entre ambos proyectos se incrementó hasta más de 600 millones de soles (1,235 contra 650). En este año el Judicial se declaró en emergencia y declaró las Presidentes de las Cortes en sesión permanente. Mientras tanto, desde la sociedad civil, el Consorcio Justicia Viva “lamentaba” el que el judicial requiriera un presupuesto mayor en el doble al asignado, lamentaba que la descripción del presupuesto no hiciera al desarrollo de las propuestas del CERIAJUS, calificaba el Presupuesto del judicial de “irreal” en las condiciones de restricción del gasto público, recordaba que los magistrados en el Perú están entre los mejor pagados de la región y llamaba la atención sobre el incremento bruto que el presupuesto del judicial ha tenido desde el 2001: 66% (de 444 millones a 737)³².

24. El incremento bruto del presupuesto no parece ser sin embargo un indicador decisivo. Como ya anotamos, fuera de los énfasis puestos en sus artículos de opinión, los datos

³² Ver, en especial, “Presupuesto judicial se duplica a ciegas frente al reclamo ciudadano: ¿pidiendo peras al olmo?” de Wilson Hernández Breña (Justicia Viva Mail N° 200, Julio 11, 2005) y “El presupuesto judicial en el epicentro del conflicto entre poderes” de Alfredo Villavicencio Ríos (Justicia Viva Mail N° 217, Noviembre 17, 2005). Ver además, el documento “Presupuesto Judicial 2006, Expectativas y desencuentros”, en el mismo portal.

recogidos por el portal del Consorcio reconocen que en la región Andina sólo Bolivia tiene un presupuesto per cápita menor que el peruano (5.0 contra 6.9) y que el peruano apenas supera los 2/3 del presupuesto per cápita de Chile (6.9 contra 10.3). Sea cual sea el resultado del presupuesto en términos brutos y diacrónicos, una mirada a los presupuestos de los países más cercanos territorialmente al Perú parece demostrar que estamos entre quienes menos invierten en justicia en la región.

25. Queda claro que la diferencia registrada en estos años entre el presupuesto solicitado y el obtenido explica en buena cuenta cuáles son las razones por las que el ritmo de ejecución de planes de reforma se ha detenido en estos años, o por lo menos ha abandonado el impulso que imprimía al proceso la apertura del debate durante el tiempo de elaboración del CERIAJUS.

26. En todo caso los dos puntos de entrapamiento descritos (conducción política del proceso de reformas; definición del presupuesto) hacen referencia a asuntos que interesan a la política en sentido fuerte, es decir, a las esferas de decisión sobre asuntos públicos. El Congreso tiene entonces una posición que asumir y parece haberla asumido en parte en el periodo que va del 2001 al 2006. La CERIAJUS fue, de hecho, creada por Ley. Y la Comisión de Justicia del Congreso ha reivindicado el Plan de la CERIAJUS como una referencia política fundamental para decidir en materia de justicia. En Mayo 24, 2005 la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional suscribió un importante informe de avances, donde daba cuenta de la aprobación en Ley de 11 de las 51 iniciativas presentadas por la CERIAJUS, y del registro en trámite parlamentario de otras 19. Los Planes de Trabajo de la Comisión de Justicia para los periodos 2004-2005 y 2005-2006 registran también como asuntos prioritarios la aprobación del saldo de iniciativas pendientes propuestas por la CERIAJUS. Y de hecho, el hecho de que dependa del Congreso la aprobación final del Presupuesto de cada año y de las leyes de transferencia que estabilizan al menos en parte los déficit de financiación a lo largo del ejercicio da a esta entidad una función expectante en la superación de los dos entrapamientos principales a que hemos hechos referencia.

27. Los datos de coyuntura hacen entonces que el Congreso tenga hoy en día una función central en la superación del entrapamiento institucional en que se encuentra la política judicial peruana. Sin embargo el predominio del tema electoral en la agenda política y la inminencia del cambio en la conformación del Congreso luego de las elecciones de este año han producido ya cierta paralización en la actividad del Congreso en estas áreas. La agenda política del nuevo Congreso aún no está definida. De esa definición dependerá, sin duda, parte importante del curso de los acontecimientos en el futuro inmediato.

28. El Ministerio Público es un agente decisivo en el sistema, pero pasa virtualmente inadvertido por una serie de elementos que tienen que ver con la historia institucional de esta entidad y las dificultades que parece enfrentar la opinión pública para visualizarla.

Las Fiscalías peruanas fueron creadas desde el siglo XIX como oficinas adscritas a las Cortes a las que se encargaba la vigilancia del procedimiento a través de la emisión de dictámenes que debían determinar, aunque sin efecto vinculante, el significado de la Ley. El modelo se mantuvo incluso después de 1981, cuando se hizo autónomo al Ministerio Público, sin modificar el modelo del Fiscal dictaminador. El modelo sobrevive incluso después de la Constitución de 1993, que reforzó la posición del Ministerio Público como titular de la acción penal.

En el sistema peruano no se percibe como incompatible la función del fiscal dictaminador y la función del fiscal acusador que insinuaba la Constitución de 1979 y

parecería asumir más francamente la Constitución de 1993. Quizá por eso, no se percibe que el Fiscal deba dar cuentas al Congreso de manera especial sobre el cumplimiento de su mandato³³ ni se percibe la enorme cuota de responsabilidad política que corresponde a las Fiscalías en la administración de los recursos que integran el sistema judicial.

29. Sin embargo el relativo “silencio político” que rodea la actividad de las fiscalías no significa que dentro de ellas no estén desarrollándose importantes debates. Las fiscalías no han abandonado el modelo de organización adscrita a los despachos judiciales (conforme al cual debe haber una fiscalía por cada juzgado que sea creado) ni el modelo de las fiscalías dictaminadoras (conforme al cual la tarea de los fiscales es opinar sobre el significado de la ley y de lo probado antes de cada decisión judicial). Sin embargo han promovido la reforma del procedimiento penal desde los tiempos de Código de 1991, que nunca llegó a entrar en vigencia, y, ya en el marco actual, ad portas de la primera implementación que debe producirse en los distritos de Huaura y La Libertad, al norte de Lima, han hecho un notable esfuerzo por definir en dos importantes documentos de trabajo y 7 proyectos de reglamento las bases desde la que la entidad propone modificar sus propios fundamentos de organización y actividad práctica³⁴ hacia el abandono de sus propias tradiciones y la recepción de las bases de organización de una fiscalía comprometida con el sentido del procedimiento oral.

Y esto sin dejar de enfrentar el desafío que implica mantener irresuelto el problema de financiamiento público a la entidad.

IV. Nuevas pistas, nuevos caminos

30. No puede pasar por alto el sentido de los dos entrampamientos identificados en el sector justicia. Que las propuestas de CERIAJUS estén siendo postergadas por el Judicial y que el Ministerio Público haya avanzado tanto como ha avanzado sin abrirse al debate público puede significar que el proceso en curso se está desarrollando fuera de los cánones de debate plural y abierto que se ensayaron desde el año 2001. Políticamente, estos dos datos pueden ser regresivos en el largo plazo, en la medida en que, al menos indirectamente, refuerzan comportamientos corporativos cerrados sobre sí mismos y no abiertos al debate. La confrontación frente a ellos que parece estarse también asentando entre algunos de los más importantes líderes de opinión, en la medida en que no sea eficiente para cambiar el curso de las cosas, no parece sino profundizar los desencuentros en un momento en que paradójicamente todas las oportunidades de éxito están abiertas.

31. Sin embargo la información del sistema no permite pasar por alto que existen graves problemas de distribución de jueces en el país que se reflejan en la tasa de jueces por cada 100 mil habitantes. Estos problemas no deben pasar por alto en la medida en que impactan sobre el acceso que los ciudadanos tienen al servicio efectivamente impartido de justicia y

³³ La rendición de cuentas periódica no es una carga sólo del Poder Ejecutivo. En el Perú el Defensor del Pueblo también debe presentarse al Congreso una vez al año a informar sobre sus actividades.

³⁴ A saber, “Propuesta del Ministerio Público para la implementación del nuevo Código Procesal Penal. Diseño del nuevo sistema de gestión Fiscal”, Lima, MP Abril, 2005, y “Análisis del orden de progresividad y distrito judicial de inicio para la implementación del nuevo Código Procesal Penal presentado por el Ministerio Público”. Los proyectos de reglamento se refieren a “la cadena de custodia de elementos materiales, evidencias y administración de bienes incautados”; al “Programa de asistencia a víctimas y testigos”; al “Expediente Fiscal”; a la “circulación y entrega vigilada de bienes delictivos”, a los procedimientos de investigación por “agentes encubiertos”, a la “reproducción audiovisual de actuaciones procesales fiscales” y a “Notificaciones, citaciones y comunicaciones entre autoridades de la actuación fiscal”. Ver: www.mpfj.gob.pe.

pueden lesionar de manera grave el desempeño efectivo del sistema, incluso aunque se reformen sus reglas procesales.

Además, mientras se mantengan estos problemas de distribución geográfica de jueces combinados con un presupuesto exiguo desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo del sistema, nuestra judicatura se mantendrá organizada de una manera semejante a la que muestran los monopolios. Pues bien, los monopolios generan siempre climas de sospechas sobre la calidad y costo del servicio y sobre la conducta de los prestadores del mismo. Entonces, ¿porqué no orientar la política en dirección a romper el monopolio?

Aunque no es sencillo, es posible que la generación de un sistema de justicia más cercano a la población, con jueces despachando en los distritos o municipios o en base a ellos, o en sub zonas urbanas como las identificadas en Lima, puede ser una medida útil. En el Perú, se paga mensualmente cuotas más o menos percibidas por contribuciones al mantenimiento de los cuerpos de serenazgo municipal ¿Cuánto costaría a los municipios, en base a esas cuotas o un leve incremento de las mismas, organizar dos oficinas equipadas con personal y una sala de audiencias en cada municipalidad? ¿Cuánto tiempo tomaría reasignar a los jueces y fiscales ya nombrados a municipios? ¿Qué pasaría si en un año o dos todos tuviéramos en el municipio en que vivimos un Fiscal y un Juez resolviendo, allí donde vivimos, los problemas que todos los días comprometen la vigencia de la ley? El paso siguiente a estas reflexiones es, sin duda, determinar los costos de un programa de este tipo y relacionar ese costo con la tasa óptima de jueces por total de habitantes.

32. Por lo que toca a Lima, mi impresión es que el problema del tamaño de la justicia se puede resolver abandonando la regla de especialización en primera instancia y redistribuyendo territorialmente a los jueces de este nivel en las 6 áreas urbanas descritas. Sin embargo es evidente que la eliminación de la especialización de jueces en primera instancia, aunque necesaria desde el punto de vista de la organización y sus recursos, enfrentaría serios obstáculos culturales en el Perú. Para comenzar, las tendencias legales plasmadas en los Códigos Procesales Civil de 1991 y Penal del 2004 no parecen dirigidas a uniformar los procedimientos, sino a diferenciarlos. Probablemente la mayoría de operadores legales en el país crea además que la especialización es un objetivo que hay que alcanzar. Aunque esta inclinación en el sentido común legal de los operadores produzca un sistema judicial extremadamente caro (por definición, un sistema de especialización en primera instancia es varias veces más caro que un sistema que sólo especializa a su jurisdicción desde los tribunales de apelación), la idea conforme a la cual la especialización es un objetivo útil para la mejora del sistema parece estar instalada de tal manera en el sentido común de los operadores que pretender su reemplazo por un sistema distinto pueda ser inviable en el corto plazo.

33. Algunas reformas profundas, como la que compromete al sistema de justicia penal, parecerían estar razonablemente listas para ser lanzadas, más allá de las profundas desconfianzas que producen de un lado el entrampamiento de la propuesta política del CERIAJUS y del otro el entrampamiento presupuestario que se repite sistemáticamente año a año. En todo caso, la oportunidad abierta por la pronta instalación del Congreso del periodo 2006-2011