

La administración de justicia en datos

Wilson Hernández Breña

En este artículo se exploran algunos de los principales indicadores judiciales que van marcando la pauta en el desempeño de la administración de justicia. Estos indicadores están referidos principalmente a gasto en justicia, densidad de jueces y fiscales, temas de desempeño en carga procesal, evaluación de magistrados y aprobación judicial, y constituyen una cartera más amplia de indicadores sobre los que pretendemos ejercer un permanente seguimiento en el tiempo.

La medición del desempeño del Poder Judicial requiere de la generación de puntos de referencia o líneas de base, expresados en análisis verticales (comparaciones por distritos judiciales, por salas o juzgados, por países, etcétera), análisis horizontales (de tendencia o comportamiento en el tiempo) y de otra índole, que, en conjunto, nos permitan apreciar, medir, comparar, fiscalizar o criticar las conductas, actuaciones, prácticas o tendencias estudiadas.

Así, como parte de las actividades del Consorcio Justicia Viva se ha iniciado un esfuerzo que tiende a estudiar sistemáticamente los indicadores judiciales, buscando compilar y generar información que la presente, desarrolle y le dé seguimiento, con el fin de promover la participación y fiscalización de la sociedad civil en el accionar del sector justicia con criterios más objetivos.

En resumen, y en concordancia con la línea editorial desarrollada en la página web del IDL, miembro del Consorcio Justicia Viva, “desde Lima, pero hurgando por todo el país [y en otras realidades]” e inmiscuyendo “nuestras narices en el poder, pero también en lo más alejado de él”, pretendemos desarrollar “nuevos temas y estilos, pero sin abandonar nuestras raíces”, expresado esta vez en un conjunto de publicaciones sobre indicadores judiciales que marquen, junto con otros medios, patrones de seguimiento del comportamiento judicial.

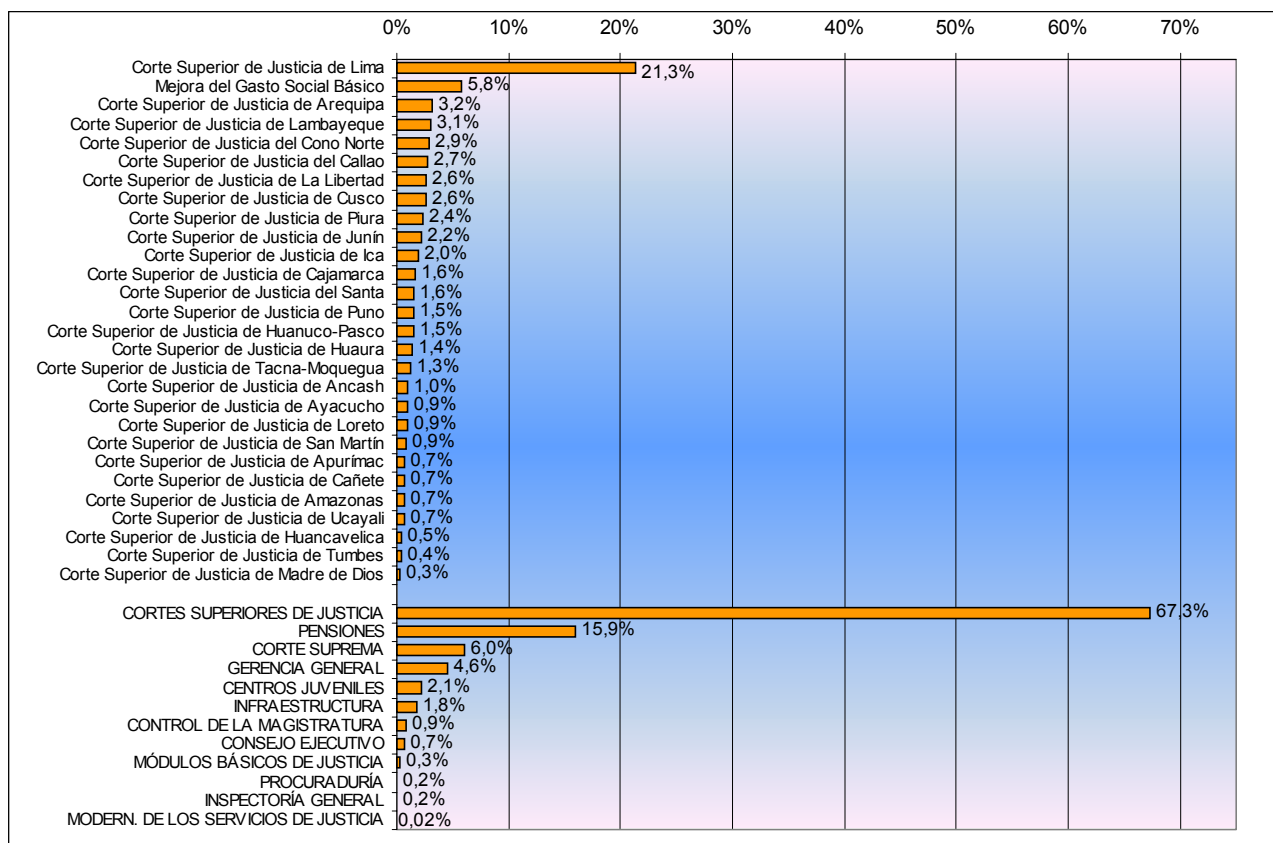
Gasto en justicia

Comúnmente se ha señalado que gran parte de los problemas del sector justicia radican en el escaso presupuesto a él asignado. En febrero de este año el presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, en Mensaje a la Nación, señaló, con carácter crítico, que el presupuesto de su pliego había sufrido una reducción considerable que le permite alcanzar apenas el 1,05 por ciento del Presupuesto General de la República¹ (frente al 1,46 por ciento del 2002).

¹ Según datos de la Ley N° 27879 del Presupuesto del Sector Público, correspondiente al Año Fiscal 2003, el monto asignado al Pliego del Poder Judicial es de S/. 556.256.000, equivalente al 1.25% del mencionado presupuesto.

Por ello es cada vez más difícil implantar una reforma, mediana o grande, o exigir mejoras menores, si la importancia presupuestal asignada es cada vez menos significativa. Más aún cuando, dada la reciente decisión de reestructurar el Poder Judicial (lo que afectará la distribución interna de los recursos), la configuración presupuestaria nos muestra: i) que en el 2003, el 70,7 por ciento de los recursos del Poder Judicial se vaya a destinar a los rubros de Personal y Obligaciones Sociales, y Bienes y Servicios (esquema que se repite en todos los pliegos vinculados a la administración de justicia); ii) que del presupuesto ejecutado en el 2002 solo se invirtiera el 0,02 por ciento en Modernización de los Servicios de Justicia; y, iii) que en el 2002, de los 303 millones de nuevos soles presupuestados para las cortes superiores, 164 millones de nuevos soles (54 por ciento) se hayan concentrado en cinco distritos judiciales (Lima, Arequipa, Lambayeque, Cono Norte y Callao), cuando su población solo concentra el 39 por ciento del total nacional. No obstante, no se trata únicamente de procurar incrementos en el presupuesto como parte de la reforma, sino que una reforma integral y efectiva, entre otros puntos, debe considerar un planeamiento eficiente del presupuesto (tanto en estructura, asignación y gasto) como uno de los puntos eje, habida cuenta de que este servirá de apoyo o sustento a parte importante del resto de medidas por tomar.

Estructura porcentual del presupuesto ejecutado del Poder Judicial por dependencias, 2002



Nota: Los porcentajes de las cortes superiores están calculados sobre el total del presupuesto del año, los cuales, en conjunto, representan el 67,3 por ciento del presupuesto.

Fuente: Página web del Poder Judicial.

Aunado a la insuficiencia de recursos y a su ineficiente distribución, y para agregar acidez al asunto, después de Ecuador el Perú posee el indicador más pobre en cuanto a gasto en justicia per cápita en la Región Andina. En cifras, el Perú invierte 5,6 dólares por habitante en el tema de justicia por año, monto inferior en casi cinco veces al que invierte Venezuela (27 dólares), el líder en la región en este aspecto, e inferior incluso al promedio en la región sin considerar a este último país. Del mismo modo, Chile supera en casi dos veces la inversión en justicia por persona en el Perú, mientras que Bolivia y Colombia también lo hacen, aunque por menor margen.

Gasto en justicia por habitante, Región Andina

País	Gasto en justicia (US\$)	Población al 2000 (Miles de habitantes)	Gasto en justicia per cápita (US\$)

Venezuela	653 059 868	24 170	27,0
Chile	155 339 806	15 211	10,2
Bolivia	64 166 666	8 329	7,7
Colombia	296 046 380	42 321	7,0
Perú	144 600 779	25 939	5,6
Ecuador	20 949 272	12 646	1,7
Promedio	222 360 462	42 758	9,9

Notas:

- Los datos del gasto en justicia para Perú y Colombia son del año 2002; el resto es del 2000.
- Se incluye a Chile pese a no pertenecer geográficamente a la Región Andina.

Fuente: Página web de la Comisión Andina de Juristas.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Densidad de jueces y fiscales por habitante

Si el tema del presupuesto se convierte en un obstáculo para la mejora del desempeño de jueces y fiscales, también influye medularmente, poniendo a un lado la importancia de su calidad, la cantidad de recursos humanos. En el Perú tenemos 1606 jueces y 1496 fiscales², por lo que conviene contrastar estas cifras con lo que sucede en otros países de América Latina y el mundo. El elemento estándar de comparación es el número de magistrados por cada cien mil habitantes. Luego se analiza la distribución geográfica de estos en el territorio nacional.

Al respecto, podemos comenzar por destacar que el Perú tiene seis jueces por cada cien mil habitantes, cifra menor al promedio del grupo de países estudiados (véase el cuadro respectivo), ascendente a 7,6 jueces por cada cien mil habitantes, pero aún muy distante de Uruguay, cuyo indicador está cerca de los dieciséis jueces por cada cien mil habitantes, y, en menor medida, lejos de Colombia, que posee un indicador de alrededor de nueve jueces por cada cien mil habitantes. Realizando el contraste con países desarrollados y guardando distancias con las realidades de sus respectivos sistemas judiciales, dicha comparación revela que España posee 9,8 jueces por cada cien mil habitantes; Francia, 10,2; y Estados Unidos, 11,6³.

Cantidad de jueces por cada cien mil habitantes, América del Sur

País	Jueces por 100 000 habitantes
-------------	--------------------------------------

² Base de datos de la Academia de la Magistratura (www.amag.edu.pe).

³ Diario virtual de noticias *La Ley* de España. 2 de enero del 2003.

Uruguay	15,5
Colombia	9,2
Bolivia	7,9
Ecuador	6,5
Perú	6,0
Venezuela	4,7
Chile	3,2
Promedio	7,6

Notas:

- Los datos sobre el número de jueces en Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela son de 1998; el de Chile, de 1997. El resto de datos presentan una antigüedad no mayor de dos años.
- Los datos poblacionales utilizados son del 2001, a excepción del Perú (2002).

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org); Ministerio de Salud y Previsión Social de Bolivia (www.sns.gov.bo); Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

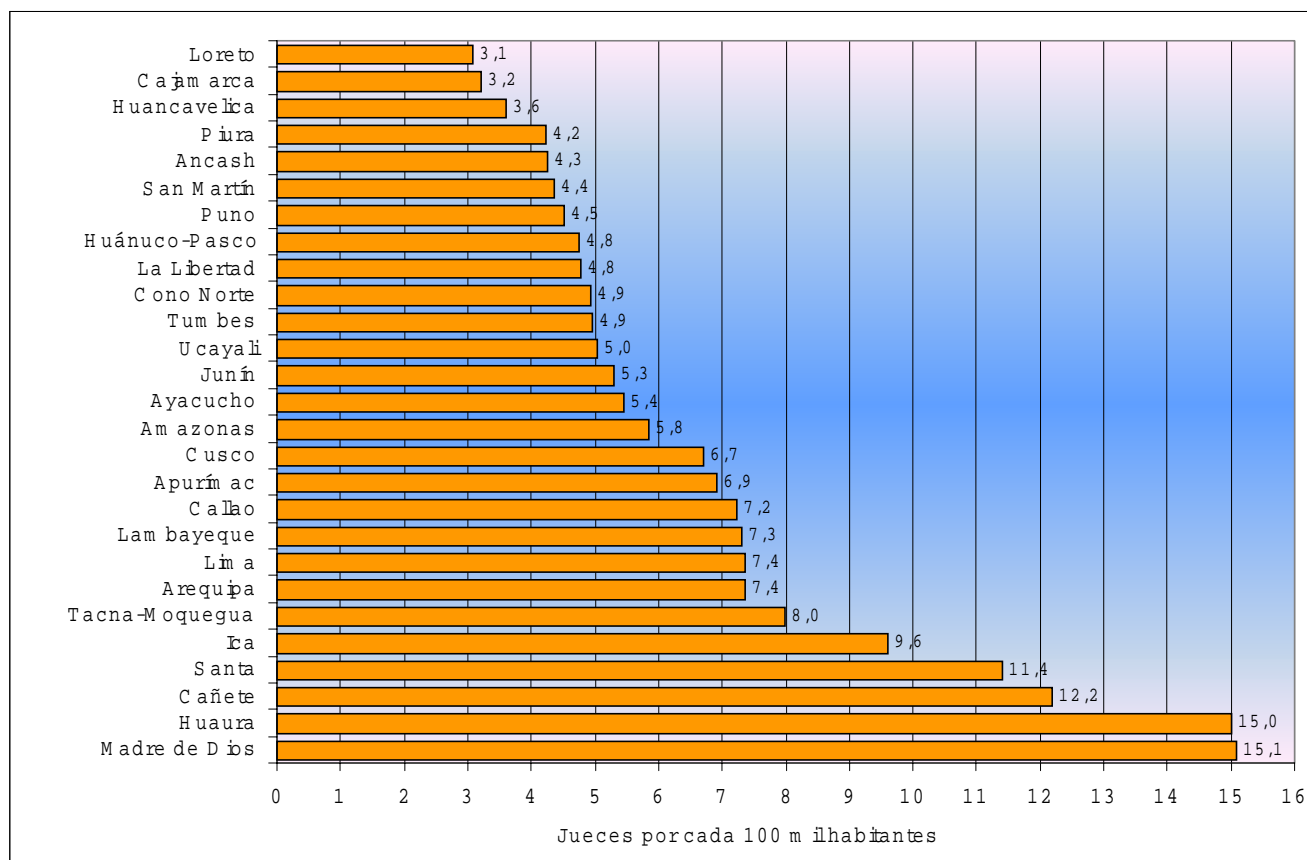
De otra parte, al trasladar este último tipo de análisis al terreno interno, observamos las grandes diferencias que existen entre los distritos judiciales. Así, Lima, el distrito judicial con mayor población y con mayor número de jueces, presenta 7,4 por cada cien mil habitantes. Sorprende que en la mejor situación se encuentren distritos judiciales como Huaura y Madre de Dios, con alrededor de quince jueces por cada cien mil habitantes, cuando en el año 2002 el primero solo concentró el 1,8 por ciento de los expedientes ingresados (admitidos por primera vez y provenientes de otra dependencia) a escala nacional, mientras que el segundo fue el distrito judicial que menos expedientes ingresados apuntó (0,3 por ciento) en el mismo año. Caso contrastante con la densidad de jueces en Loreto, Cajamarca, Huancavelica, Piura, Áncash, San Martín y Puno, cuyos indicadores respectivos señalan niveles de entre 3,1 y 4,5 jueces por cada cien mil habitantes.

Si se introduce el mismo análisis al ámbito del Ministerio Público se encuentra que, a escala nacional, hay un promedio de 5,6 fiscales por cada cien mil habitantes. Por distrito judicial, Lima posee el cuarto indicador más alto: 8,6 fiscales por cada cien mil habitantes. El primero corresponde a Huaura con 18,5 fiscales por cada cien mil habitantes, seguido de Cañete con un indicador de 11,6 jueces por cada cien mil habitantes. En la situación más desfavorable

encontramos a los distritos judiciales de Loreto, Cajamarca, Huancavelica, Piura, Puno, Ucayali, Junín, Huánuco-Pasco y el Cono Norte, cuyos índices de fiscales por cada cien mil habitantes fluctúan entre los dos y cuatro.

Densidad de jueces por cada 100 000 habitantes por distrito judicial

(Al 24 de febrero del 2003)



Notas:

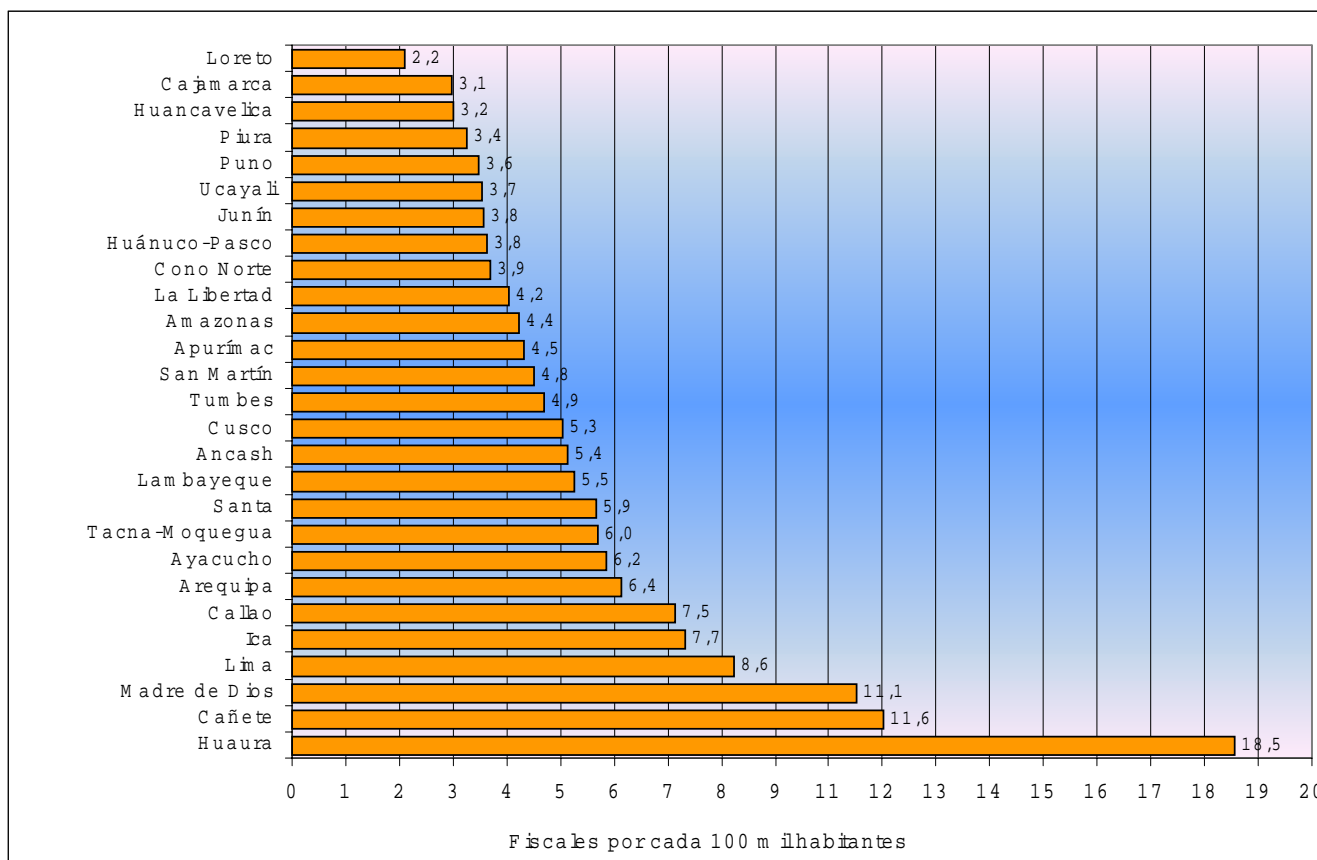
- A los departamentos de Lima y Áncash se les han restado los datos de población y superficie de aquellos distritos judiciales que están incluidos dentro de los primeros, llámese Huaura, Cañete y Cono Norte para Lima, y Santa para Áncash.
- El Distrito Judicial del Cono Norte de Lima comprende los distritos de San Martín de Porres, Comas, Los Olivos, Carabayllo, Independencia, Ancón, Santa Rosa y Puente Piedra, y la provincia de Canta.

Fuentes: INEI: Perú: Proyecciones de población por años calendario según departamentos, provincias y distritos (1990-2002), 2002; Base de Datos de la Academia de la Magistratura (www.amag.edu.pe).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Densidad de fiscales por cada 100 000 habitantes por distrito judicial

(Al 24 de febrero del 2003)



Notas:

- A los departamentos de Lima y Áncash se les han restado los datos de población y superficie de aquellos distritos judiciales que están incluidos dentro de los primeros, llámese Huaura, Cañete y Cono Norte para Lima, y Santa para Áncash.
- El Distrito Judicial del Cono Norte de Lima comprende los distritos de San Martín de Porres, Comas, Los Olivos, Carabayllo, Independencia, Ancón, Santa Rosa y Puente Piedra, y la provincia de Canta.

Fuentes: INEI: *Perú: Proyecciones de población por años calendario según departamentos, provincias y distritos (1990-2002)*, 2002; Base de Datos de la Academia de la Magistratura (www.amag.edu.pe).

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Tasa de resolución y tasa de pendientes

Si bien estas cifras se correlacionan con el número de habitantes, es también importante vincular esta variable con estadísticas que reflejen la eficiencia en el desempeño. En este caso hemos

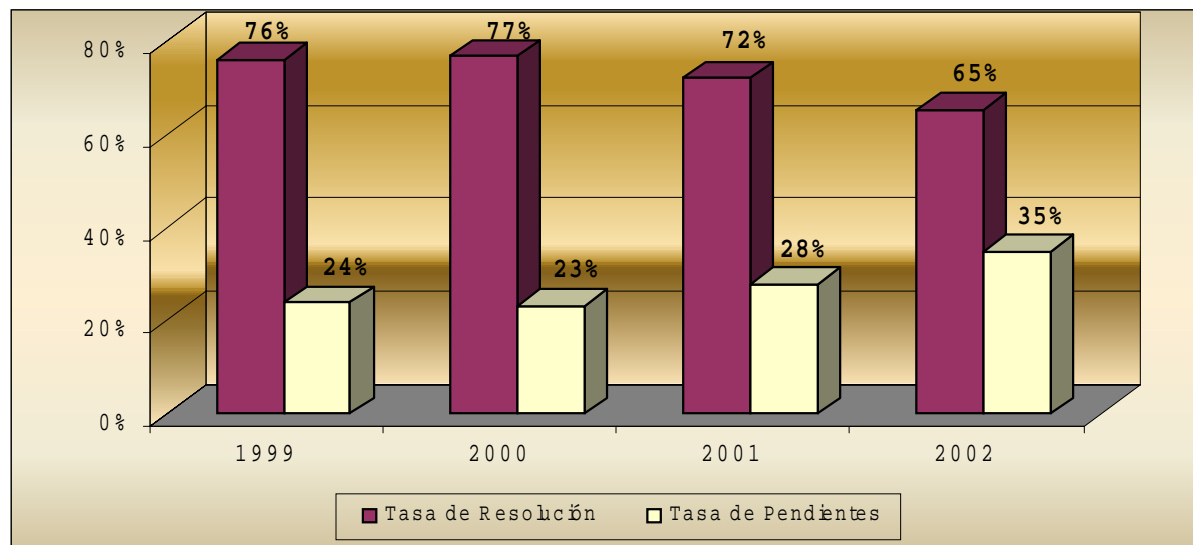
elegido específicamente la tasa de resolución (expedientes resueltos entre ingresados) y la tasa de pendientes (expedientes pendientes entre ingresados) en el nivel de la Corte Suprema.

Entre los años 2000 y 2002 la tasa de resolución ha venido disminuyendo a ritmo constante, por lo que ha ganado relevancia, año tras año, la tasa de pendientes. Cada vez se reciben más casos y se tiene que arrastrar, año a año, un volumen mayor de causas pendientes, lo que constituye una amenaza de colapso de la administración de justicia. La situación se puede graficar de mejor manera si observamos la significativa variación o tasa de crecimiento porcentual de ambos indicadores en el periodo 2000-2002: la tasa de pendientes creció en 20,4 por ciento si comparamos los años 2000 y 2001, y en 24,1 por ciento si nuestras referencias son los años 2001 y 2002; mientras que la tasa de resolución disminuyó en 6,2 por ciento y 9,4 por ciento en los mismos periodos respectivamente.

Por otro lado, ante la imposibilidad de replicar, por falta de información confiable, estos indicadores en el ámbito nacional, debemos tener presente que en el año 2002 el número total de expedientes pendientes en los veintisiete distritos judiciales ascendió a 1 183 284⁴, habiéndose resuelto 843 044 expedientes en el mismo año, cuestión que evidencia la imposibilidad material del Poder Judicial para responder a los requerimientos de la sociedad en el tema de la impartición de justicia.

Evolución de la tasa de resolución y tasa de pendientes de la Corte Suprema, 1999–2002

⁴ Página web del Poder Judicial.



Notas:

- La tasa de resolución es igual a los expedientes resueltos entre los ingresados.
- La tasa de pendientes es igual a los expedientes pendientes entre los ingresados.

Fuente: Discursos-Memoria de los presidentes de la Corte Suprema, 1999-2002.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Evaluación de magistrados

Otro problema medular es el alto nivel de provisionalidad, que el año pasado alcanzó a alrededor del 45 por ciento⁵ de los magistrados (jueces y fiscales). Así, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) se ha propuesto llevar a cabo las evaluaciones necesarias para que en julio de este año contemos con todos los magistrados titulares requeridos. Aunque tal intención es loable, debemos llamar la atención respecto de que este problema viene de la mano de la calidad de la justicia, y solo se puede enfrentar eficazmente con evaluaciones rigurosas que conduzcan a seleccionar a magistrados personal y profesionalmente idóneos.

Si se reducen los niveles de exigencia (como lo ha reconocido el propio presidente del CNM respecto del examen del 23 de febrero) para cumplir formalmente la meta en los próximos cinco meses, la solución del problema de la provisionalidad nos habrá conducido a otro mucho más profundo, ya que los magistrados que administrarán justicia en las próximas décadas no serán los adecuados, por lo que más vale tomarse el tiempo necesario, dentro de la urgencia, para seleccionar a los magistrados que aseguren una justicia de calidad.

⁵ Diario El Peruano. 24 de febrero del 2003.

Al respecto, habría que señalar que en algunos distritos judiciales la competencia por una vacante no es muy apretada: este es el caso de Tumbes y Áncash, con un postulante por plaza; y de San Martín, Madre de Dios y Huancavelica, con dos postulantes por plaza. Con un perfil más exigente, al establecer un nivel de competencia adecuado cuando existen cinco o más postulantes por vacante, los resultados nos confirman que catorce distritos judiciales no contemplarían esta condición, es decir, más de la mitad de los existentes, por lo que esperamos no se caiga en la tentación de nombrar magistrados titulares simplemente con la intención de cubrir la vacante.

Número de postulantes por plaza en concursos para nombramiento de vocales superiores y fiscales superiores, 2003

Distrito judicial	Postulantes por plaza
Tumbes	1
Áncash	1
San Martín	2
Madre de Dios	2
Huancavelica	2
Cajamarca	3
Loreto	3
Ayacucho	3
Apurímac	3
Santa	3
Callao	3
Cañete	4
La Libertad	4
Ucayali	4
Junín	5
Cusco	5
Ica	5
Puno	5
Huaura	5
Piura	6
Huánuco-Pasco	6
Cono Norte	7
Tacna-Moquegua	7
Lambayeque	8
Arequipa	8
Lima*	10
Promedio Nacional	4

* Incluye a postulantes a Fiscalías Adjuntas Supremas.

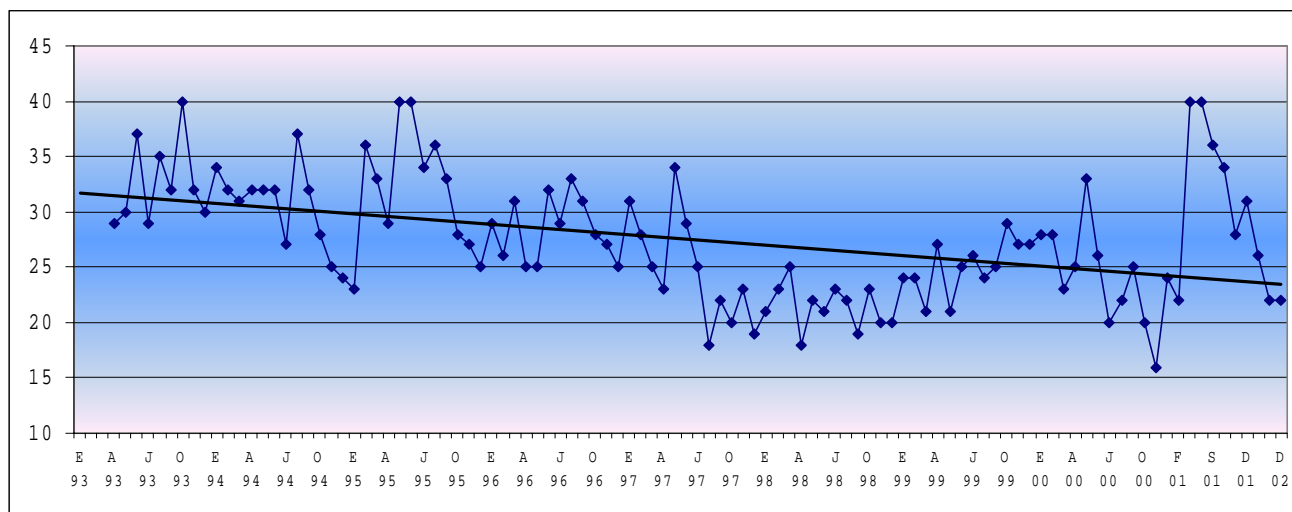
Fuente: Página web del CNM.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Conclusión

Estos indicadores judiciales no hacen más que remarcar la difícil situación por la que está atravesando la administración de justicia en el Perú, por lo cual no es raro apreciar que la aprobación del Poder Judicial sea cada vez menor. Es más: según el gráfico correspondiente, la aprobación judicial desde 1993 hasta el 2002 apunta, entre picos y abismos, una aguda tendencia hacia la baja expresada en una caída de siete puntos porcentuales en dicho periodo (pasa de 29 por ciento en abril de 1993 a 22 por ciento en diciembre del 2002), cuestión de fondo que solo será posible revertir cuando la sociedad sienta, observe y experimente que las repetidas reformas o cambios en el sector empiecen a dar fruto a través de un compromiso claro y un proceso transparente en pro de la eficiencia, eficacia, transparencia e independencia de la administración de justicia.

Aprobación del Poder Judicial, 1993–2002



Nota: El año 2001 cuenta con siete datos mensuales y el 2002 con tres; el resto, con doce.

Fuentes: APOYO: *Informe de opinión*. Diciembre del 2000; APOYO: *Informe de opinión*. Diciembre del 2001; APOYO: *Informe de opinión*. Diciembre del 2002.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Wilson Hernández Breña, economista, es miembro del Consorcio Justicia Viva.