

Este artículo explora 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 administración de justicia en datos

Wilson Hernández Breña

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 participa-

ción y fiscalización de la sociedad civil en el accionar del sector justicia con criterios más objetivos.

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).

Por ello es cada vez más difícil implantar una reforma, mediana o grande, o exigir mejoras menores, si la impor-

tancia 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

¹Wilson Hernández Breña es miembro del Consorcio Justicia Viva.

para las cortes superiores el 54 por ciento se haya 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.

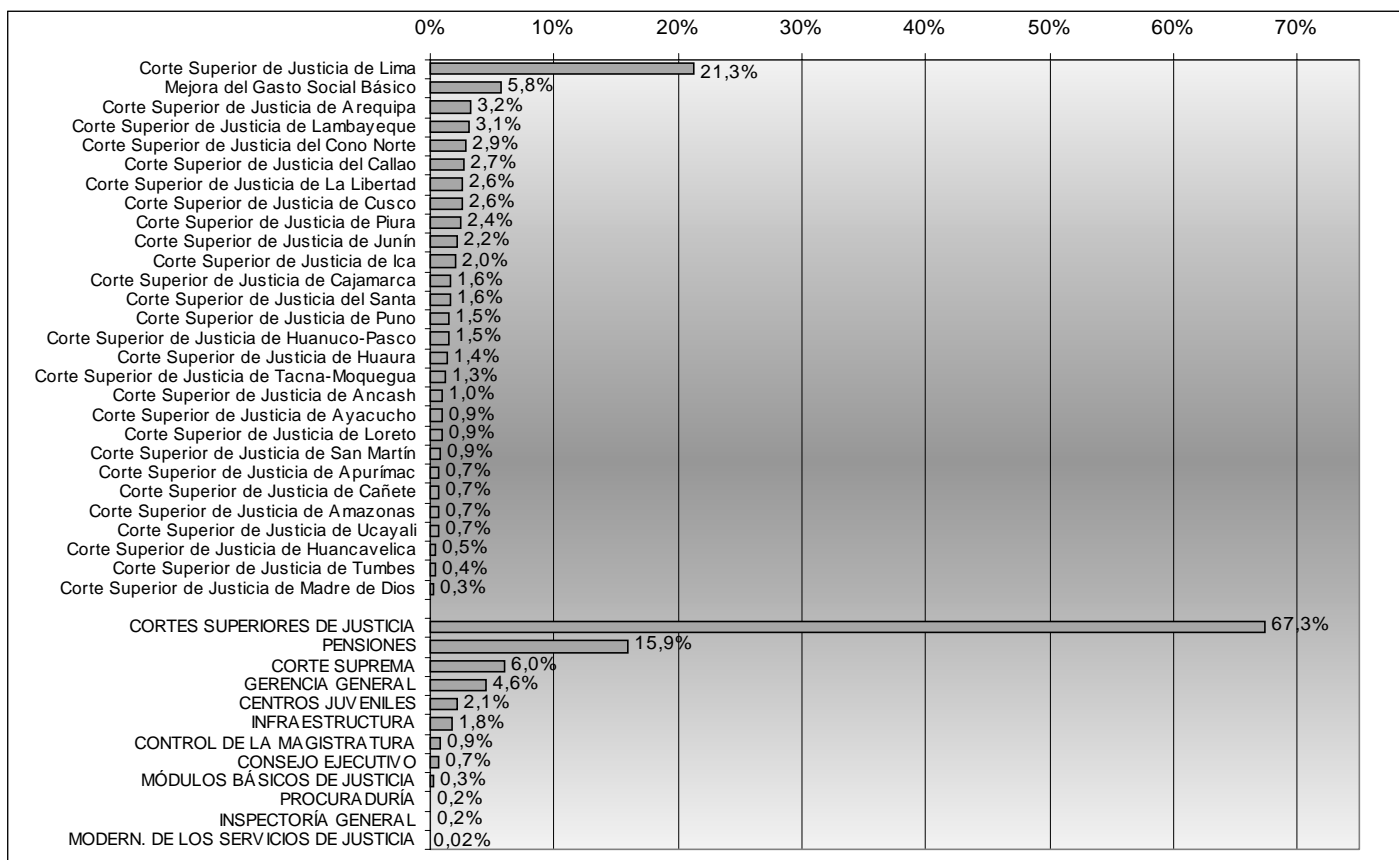
Aunado a la insuficiencia de recursos y a su ineficiente distribución, y para agregar acidez al asunto, después de Ecuador el Perú posee el indicador más pobre en cuanto a gasto en justicia per cápita en la Región Andina. En cifras, el Perú invierte 5,6 dólares por habitante en el tema de justicia por año, monto inferior en casi cinco veces al que invierte Venezuela (27

dólares). 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.

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

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.

Gasto en justicia por habitante, Región Andina

País	Gasto en justicia (US\$)	Gasto en justicia per cápita (US\$)
Venezuela	653 059 868	27,0
Chile	155 339 806	10,2
Bolivia	64 166 666	7,7
Colombia	296 046 380	7,0
Perú	144 600 779	5,6
Ecuador	20 949 272	1,7
Promedio	222 360 462	9,9

Nota: Se incluye a Chile pese a no pertenecer a la Región Andina.

Fuente: Página web de la Comisión Andina de Juristas.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

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 compa-

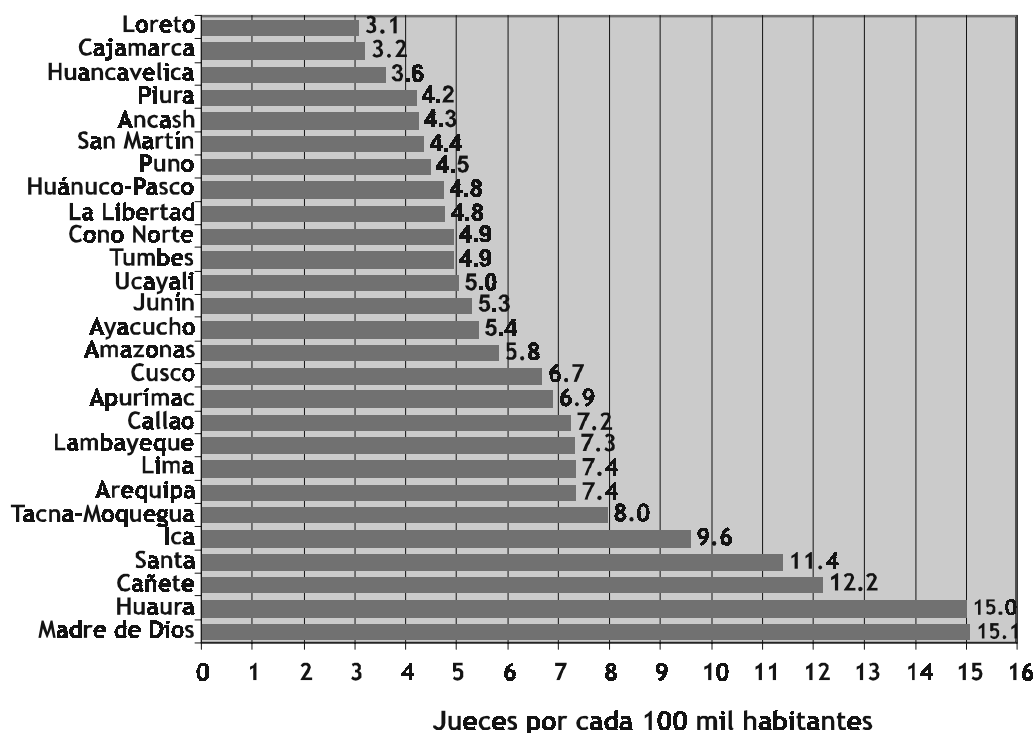
ración es el número de magistrados por cada cien mil habitantes.

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, ascendente a 7,6 jueces por cada cien mil habitantes, pero aún muy distante de Uruguay (dieciséis jueces por cada cien mil habitantes), y, en menor medida, lejos de Colombia (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.

De otra parte, al trasladar este último tipo de análisis al

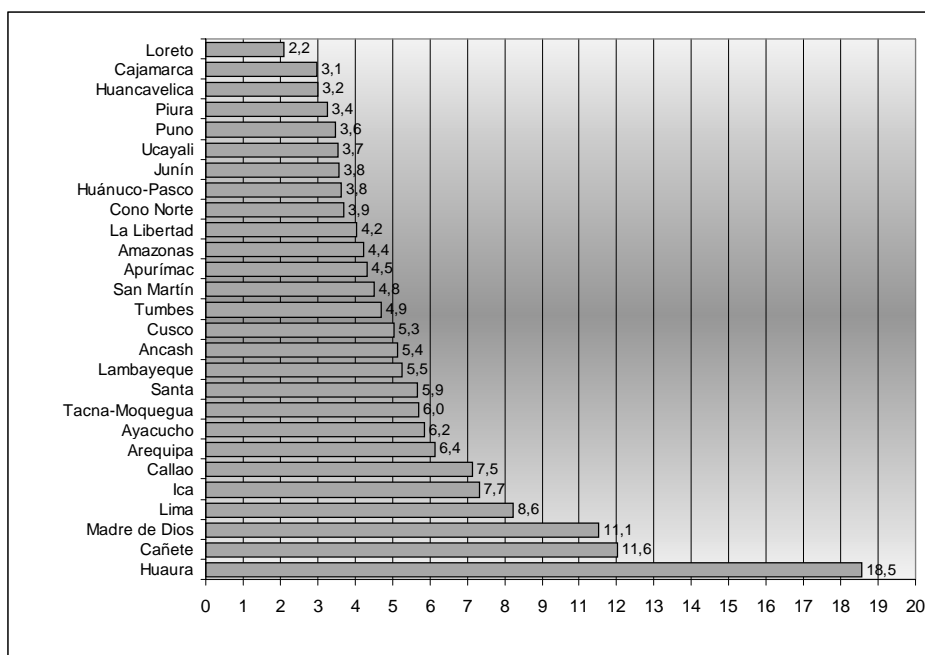
Densidad de jueces por cada 100 000 habitantes por distrito judicial



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



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.

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 Madre de Dios y Huaura, con alrededor de quince jueces por cada cien mil habitantes, cuando en el año 2002 concentraron 0,3 por ciento y el 1,8 por ciento de los expedientes ingresados (admitidos por primera vez y provenientes de otra dependencia) a escala nacional. 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.

El mismo análisis aplicado al Ministerio Público muestra 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, seguido de Cañete (18,5 y 11,6 jueces por cada cien mil habitantes respectivamente). 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.

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 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 grafica mejor si observamos la significativa variación 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 entre 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, 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.

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

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

País	Jueces por 100 000 habitantes
Uruguay	15,5
Colombia	9,2
Bolivia	7,9
Ecuador	6,5
Perú	6,0
Venezuela	4,7
Chile	3,2
Promedio	7,6

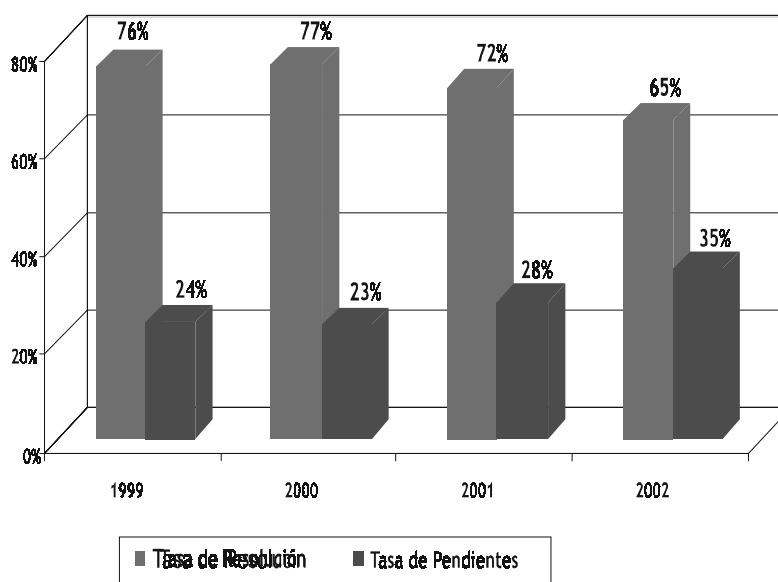
Notas:

- Los datos de Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela son de 1998; el de Chile, de 1997. El resto no es mayor de dos años.
- Datos poblacionales 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.

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



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

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

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.

Al respecto, en el concurso para nombramiento de vocales superiores y fiscales superiores del presente año habría que señalar que en algunos distritos judiciales la competencia por una vacante no es muy apretada: casos 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 (además de los mencionados, Cajamarca, Loreto, Ayacucho, Apurímac, Santa, Callao, Cañete, La Libertad y Ucayali) 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.

Conclusión

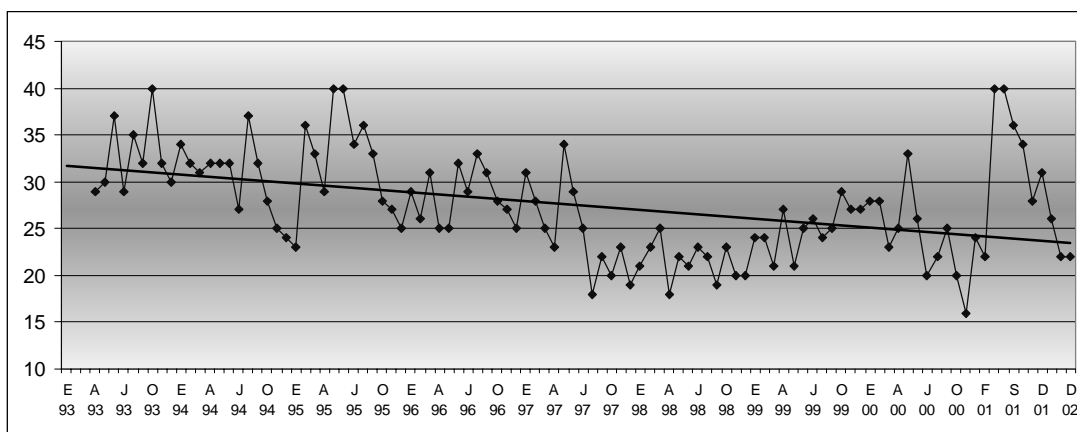
Estos indicadores judiciales no hacen más que remarcar la difícil situación por la que está atravesando la administración de justicia en el Perú, por lo cual no es raro apreciar que la aprobación del Poder Judicial sea cada vez menor. Es más: según el gráfico que sigue, la

aprobación judicial desde 1993 hasta el 2002 apunta, entre picos y abismos, una aguda tendencia hacia la baja. 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. ▲

Notas

- 1 Según la ley 27879 de Presupuesto del Sector Público, del año fiscal 2003, el monto asignado al pliego del Poder Judicial es de S/. 556 256 000, equivalente al 1,25% de él.
- 2 Página web de la Academia de la Magistratura.
- 3 Diario virtual de noticias *La Ley* de España. 2 de enero del 2003.
- 4 Página web del Poder Judicial.
- 5 Diario *El Peruano*, 24 de febrero del 2003.

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* del 2000 al 2002.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.