

## DESCONCENTRACION DE LA CARGA PROCESAL

### Circuitos Judiciales

**Sergio Salas Villalobos**

[salas\\_villalobos@hotmail.com](mailto:salas_villalobos@hotmail.com)

Locación: Lima, Perú

Profesión. Magistrado. Juez de Apelaciones de la Corte Superior de Lima

Estudios pre grado: Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Estudios de Post Grado: Maestría en Derecho con mención en Política

Jurisdiccional. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cargos de importancia: Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima, años 2001 - 2002

Presidente de la Asociación de Jueces para la Justicia y la Democracia. Perú. 1999 - 2000

Conferencista Internacional.

Profesor de Derecho Judicial, Universidad de Lima

Profesor de la Academia de la Magistratura. Perú.

*Dr. Sergio Salas Villalobos*

*Lima, Junio 2004*

## INTRODUCCIÓN

El tema propuesto, trata sobre la forma en que se administra el flujo de los procesos judiciales, representados por la cantidad de *expedientes* que se tramitan en un Despacho judicial. Con ello se identifica el sistema actual, sus deficiencias y propuestas de mejora.

Durante los últimos años, a partir de la Reforma Judicial llevada a cabo en el año de 1995 hasta el año 2000, se introduce el tema de la carga procesal como uno de los problemas más agudos que afronta el sistema judicial para el tratamiento global de las causas sujetas a su exclusiva competencia.

Sabido es que el objeto de las causas judiciales ó juicios, son casos humanos que en esencia implican dramas personales que quedan sujetos a la decisión de los jueces dentro de ordenamientos procesales para la aplicación del derecho sustantivo de las diferentes especialidades del Derecho. Conforme las sociedades han venido evolucionando en el mundo moderno, y como se viene presentando el crecimiento demográfico en el orbe mundial, mayores son las posibilidades de conflictos sociales entre sus componentes. Estos conflictos que tienen su perspectiva de solución en el ámbito jurisdiccional, han venido incrementando progresivamente, el volumen de casos que tienen que atender los jueces en los sistemas judiciales democráticos.

Este incremento desmesurado en los últimos años, ha traído como consecuencia el desborde de la capacidad de la organización judicial, y por lo tanto no solo genera el rechazo de la comunicad por una tratamiento inadecuado, sino

El objeto del presente ensayo, tiene por finalidad identificar las causas que originan el crecimiento de la carga procesal en las distintas áreas judiciales, y cual puede ser el método aplicativo para tratar adecuadamente dicho incremento, para de esa manera tratar de controlarlo y poder facilitar el derecho del acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, que no se cumple por un inadecuado diseño organizacional en el sistema.

## CAPITULO 1

### CARGA PROCESAL

#### 1. Concepto.

El objeto del órgano judicial, es brindar *tutela jurisdiccional efectiva*; es decir, desarrollar facultades de **coertio** y **ejecutio** que efectúa el Estado y que delega en el Poder Judicial, para reconocer, declarar ó ejecutar los derechos que reclaman ó piden las personas en general como componentes de una sociedad, y que al generar conflictos sociales, deben ser atendidos en procesos de exclusiva atención del ente judicial. Si bien es materia de otro tema el tratamiento de la exclusividad de la función jurisdiccional en el Poder Judicial, no obstante es importante tener en cuenta este Principio constitucional, por cuanto es precisamente dicha exclusividad la que va a establecer y condicionar la *cantidad* de procesos judiciales que va a atender el órgano jurisdiccional para la solución de conflictos. Es decir, la cantidad de peticiones que se formulen ante el órgano jurisdiccional ó los conflictos sociales que conozca por ser de su *exclusiva* competencia, transformados en procesos, y a su vez estos en *expedientes*, constituye la carga procesal del órgano jurisdiccional.

El expediente judicial por tanto, es el cuaderno que contiene cierta cantidad de documentos relacionados con el caso judicial y que debidamente ordenado, va a servir para el desarrollo del proceso propiamente dicho. Está constituido por toda la documentación que guarda relación con el caso judicial. Si bien en el sistema judicial peruano se viene implementando tanto en las áreas civil, familia y labora, y con algunas excepciones en el área penal, la oralización del proceso, no obstante su transcripción documentaria forma parte del *expediente*, para formar precisamente al proceso judicial. De otro lado, la concurrencia de pruebas instrumentales y todos los documentos accesorios que sirvan para dar impulso al proceso, son guardados en un solo cuaderno que torna en *material*, el objeto del trabajo sustancial de los órganos jurisdiccionales.

Bajo estas definiciones básicas de lo que constituye el objeto de la función jurisdiccional -en términos materiales para el objeto del presente trabajo- podemos establecer válidamente que el trabajo de un Juez, está representado por la cantidad de expedientes que tiene que atender en su Despacho judicial, y por tanto, entran a tallar otros factores para que esa atención sea eficiente en términos de servicio y de calidad para una adecuada respuesta judicial y solución al conflicto. Vale decir, debe existir un tratamiento adecuado, para que esa cantidad de expedientes pueda ser atendida de manera racional, sin que desborde la capacidad instalada del despacho –aún cuando en la realidad eso no ocurra- y sobre todo que se emplee un plazo razonable para que la solución del conflicto sea oportuna, es decir se aplique el principio de eficacia<sup>1</sup>.

De otro lado, teniendo en cuenta que el proceso se transforma en *material* por la formación de los expedientes, el despacho judicial también va a requerir de factores ó elementos materiales que satisfagan necesidades de espacio (infraestructura) y logística, para ordenarlo adecuadamente y poder establecer niveles de atención de los procesos<sup>2</sup>.

Por tanto, definido el concepto de carga procesal, resulta válido sostener que es importante desde el punto de vista organizacional, manejar adecuadamente dicho producto, es decir, controlarlo para prevenir y evitar su sobredimensionamiento, así como para estandarizar el número de la carga procesal que válidamente puede atender un Juez ó Tribunal.

## **2. Antecedentes**

El diseño de los Despachos judiciales, responde en la actualidad a un sistema desorganizado por cuanto en algunas áreas se implementó el sistema corporativo, en tanto que en otras áreas se continuó con el sistema clásico. Sin embargo, ambos en la actualidad no responden a una organización coherente para el tratamiento de la carga procesal que

---

<sup>1</sup> En cuanto al empleo de plazos razonables.

<sup>2</sup> Infraestructura: Arquitectura Judicial, diseño de ambientes y locales funcionales. Logística: Sistemas informáticos interconectados (redes). Organizacional: Diseño y asignación tecnocrática de las funciones de los componentes del Despacho judicial.

tiene que asumir cada Despacho Judicial, y que en buena cuenta se puede denominar como su *producto*.

Durante el llamado proceso de la Reforma Judicial de 1995, se implementaron algunas fórmulas con el objeto de reducir y estandarizar la carga procesal de los Despachos Judiciales. En Lima, donde se concentra aproximadamente el 75% de la carga procesal a nivel nacional,<sup>3</sup> se implementaron en los juzgados civiles, laborales y de familia, los *Despachos Corporativos*. Solo en el área penal, dicho sistema no pudo ser implementado.

Así mismo, se concluyó que el Juez debía tener un número determinado de expedientes a su cargo como flujo ó promedio mensual. Se consideró que 300 expedientes, era un número razonable para cumplir su objetivo con prontitud y eficiencia. Sin embargo, ello no implicó un auténtico programa de descarga procesal, por cuanto ya lo hemos tratado en otros ensayos, eso solo implicó el desplazamiento físico de los expedientes a otras áreas, originándose el sobredimensionamiento de las áreas jurisdiccionales; pero en modo alguno, la reducción de la carga procesal en el Distrito Judicial de Lima. Igual situación ocurrió en otras ciudades de importancia en el interior de la República.

Podemos concluir en consecuencia, que en nuestro sistema judicial, existen dos diseños de Despacho judicial: *Tradicional* y *Corporativo*. En el siguiente capítulo, haremos un análisis de los mismos para el desarrollo del tema tratado.

---

<sup>3</sup> El modelo del Distrito Judicial de Lima, se tomó como uniforme a todo el sistema nacional, sin considerar que la carga en los demás Distritos, era variable y considerablemente inferior.

## CAPITULO 2

### MODELOS DE DESPACHOS JUDICIALES EN FUNCION A LA CARGA PROCESAL

Los sistemas judiciales latinoamericanos, se identifican por que en los respectivos países ha existido una evidente ausencia de políticas públicas explícitas sobre el Poder Judicial<sup>4</sup>. Esta carencia de atención pública, origina que la reforma del Estado, no ha considerado a los sistemas judiciales como objetivo complementario, lo que ha impedido que este se modernizara en términos de métodos y organización. El despacho judicial en todas las instancias, carecen de soportes tecnocráticos apropiados para poder brindar un servicio adecuado, además de facilitar la labor de los operadores.

En la actualidad, son muchos los sistemas en latinoamérica; por no decir todos; que mantienen la misma estructura orgánica de tipo cortesano que se utilizaba en la Colonia. Podría válidamente afirmarse que hasta el siglo pasado, los modelos de despachos judiciales, respondían a un modelo único en su diseño organizativo, sin grandes evoluciones a lo largo del tiempo y sin mejoramiento de sus funciones. Frente a ello, se incorporan en la sociedad nuevas tecnologías y diseños organizacionales, lo que no ocurre en el Poder Judicial. Es recién a partir del segundo lustro de los años noventa, que las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Bando Interamericano de Desarrollo, que se presentan notorios avances en el diseño de los sistemas judiciales.

Precisamente, el diseño de los despachos judiciales sufrió una interesante modificación en relación a su esquema original, lo que determina la presencia de nuevos factores que debe apuntar a la eficiencia del servicio. Por ello, el primer modelo imperante

---

<sup>4</sup> Rol del Estado y Mercado en la Justicia. Juan Enrique Vargas, Carlos Peña y Jorge Correa. Cuadernos de Análisis Jurídico. Universidad Diego Portales.

en buena parte de la historia republicana de los países latinoamericanos, adquiere un corte clásico. Por su parte los modernos despachos, intentan alcanzar un grado máximo de eficiencia y deben estar en constante sostenimiento.

## **1. Despachos tradicionales**

### **(Sistema de despacho según la Ley Orgánica de Poder Judicial)**

De acuerdo al diseño legal que establece la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, el Juez se encarga de la tramitación judicial de los procesos a su cargo, siendo asistido por *Auxiliares Jurisdiccionales*. Dichos Auxiliares, están debidamente identificados en la Ley Orgánica y son el primer escaño para la llamada carrera judicial (la cual es motivo de otro ensayo).

En la práctica, de acuerdo a este sistema clásico ó tradicional (o también llamado antiguo) y antes de iniciarse el proceso de la Reforma de 1995, un Juez Civil, tenía a su cargo un aproximado de 1,200 expedientes. Sin embargo, toda esa carga procesal estaba distribuida entre cuatro ó cinco auxiliares denominados *Escribanos de Estado* y luego *Secretarios de Juzgado*. De tal manera, cada auxiliar podía manejar un promedio de 300 expedientes. Hay que tener en cuenta que los auxiliares también eran asistidos por técnicos legales que trataban los expedientes (oficiadores, notificadores, proveedores, etc.).

Como se verá más adelante, el promedio de expedientes, se tomará como referencia y se aplicará en la Reforma de 1995, optándose que ese debía ser el número que manejen los despachos judiciales. Cabe mencionar que esta determinación de referencia, se obtiene de manera empírica y sin atender conceptos técnicos ó apreciativos de volumen. No obstante, es precisamente dicha experiencia que en la práctica ha sido validada y aceptada por los operadores judiciales, aún cuando se acepta la posibilidad que confluyan casos complejos y con un volumen considerable en atención también a la pluralidad de agentes intervinientes en el proceso.

En el área penal y laboral, el número de expedientes si bien era menor, también era menor el número de secretarios, de manera que se mantenía la proporcionalidad. En todo

caso, el volumen de la carga procesal, era bastante aproximado a los volúmenes antes mencionados.

## 2. Despachos Corporativos

Con la introducción de la Reforma Judicial en el proceso de 1995, como se ha dicho, se consideró que el promedio razonable de expedientes que debía ver un Juez, cualquier que sea la especialidad, era de 300<sup>5</sup>. En tal sentido, se optó por reducir en primer lugar, el número de asistentes. De los cuatro ó cinco que poseían de acuerdo al sistema clásico, se redujo a solo dos. A tal efecto, se le varió la denominación de *Secretario de Juzgado*, por el de *Especialista Judicial*. La función es la misma, solo que este diseño no está considerado en el esquema de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, y por tanto, la secuencia de su carrera en el sistema, es discutida. Evidentemente, el propósito era el de encontrar un mecanismo para prescindir de aquellos Secretarios antiguos identificados con un sistema que había que eliminar.

Pero que quiere decir Despacho Corporativo. Es la utilización de servicios comunes de administración, para controlar el flujo del expediente aprovechando un solo ambiente físico, de manera que varios juzgados puedan tener un archivo común y áreas físicas controladas por un Administrador. Así mismo, la utilización tecnocrática para que el circuito del expediente se torne más fluido. En la teoría, este sistema requiere de una aplicación é implementación adecuada, y sobre todo de un sostenimiento permanente. De lo contrario, puede colapsar, como sucedió en nuestro sistema por la falta de atención gerencial.

Como vemos, existe una disfunción entre el esquema clásico que se encuentra normado orgánicamente y el sistema corporativo que no lo está y que además ha carecido

---

<sup>5</sup> No se consideraban sustentos técnicos, sino apreciativos y empíricos en base al volumen de la carga procesal con el sistema de despachos clásicos.



de soporte. Sin embargo, los análisis para el rediseñamiento de los Despachos Corporativos, también es objeto de otro ensayo.

### **3. Carga Cero**

El siguiente paso que se consideró en la Reforma de 1995, fue el de la estandarización de la carga procesal, llamada Carga Cero. Es decir, se consideró que si un Juez veía 300 expedientes, podía atenderlos personalmente<sup>6</sup>, de manera que no tendría carga pendiente del mes anterior. Este razonamiento no resultó en la práctica, por que como era previsible, el traslado físico a otras áreas, al sobredimensionar la estructura originaba congestión en ellas. De esta manera el Despacho del Juez podía verse ordenado y sin expedientes, no obstante estos saturaban otras áreas<sup>7</sup>. También este punto es materia de otro ensayo, en cuanto al análisis del sobre – dimensionamiento de las áreas jurisdiccionales.

El razonamiento también implicaba que no debía existir carga pendiente de expedientes en un despacho judicial, no considerándose que el fenómeno de la carga procesal tiende a incrementarse por los factores que se indican más adelante. Por tanto, considerar carga cero en un Despacho judicial es poco probable. Por el contrario, lo razonable es precisamente el control de la carga y mantener estándares razonables, de acuerdo a lo anteriormente expuesto.

### **4. Situación actual de los Despachos y la carga procesal**

En la actualidad, el sistema corporativo ha colapsado. Se han presentado las siguientes causas:

- a) Falta de atención permanente para el sostenimiento del modelo corporativo.

---

<sup>6</sup> La atención personalizada de un expediente judicial, implica una atención más profunda en su contenido procesal y sustantivo, en términos de eficiencia (calidad)

<sup>7</sup> Archivos transitorios, Juzgados Sentenciadores, Juzgados de Reserva, Juzgados de Ejecución, etc.

b) El número promedio de expedientes (causas) que atendía un Juez antes de 1995, es decir de 1,200 expedientes, se vuelve a presentar, y en algunas áreas incluso ha excedido esa cantidad de referencia, solo que ahora con solo dos Especialistas Legales.

Las consecuencias:

- Retardo en la atención de los expedientes.
- Falta de tiempo para personalizar cada caso específico.
- Demora en el señalamiento de los plazos para las audiencias.
- Congestión de la carga procesal.
- Retardo en el sistema de notificaciones.
- Falta de atención de calidad en las resoluciones judiciales.

Estas solo son algunas de las consecuencias por la falta de atención del sistema apropiado.

Como conclusión, diremos que el problema de la inadecuada atención del Despacho judicial, se origina por la saturada carga procesal.

## CAPITULO 3

### IDENTIFICACIÓN DE LA CARGA PROCESAL

#### Factores y efectos de su crecimiento

Habiendo definido el concepto de *carga procesal*, dentro del ámbito del ejercicio de la tutela jurisdiccional efectiva que desarrollan los sistemas judiciales, é identificado igualmente los modelos de *despachos judiciales* para el ejercicio de dicha función y consecuentemente, el manejo de la carga procesal, corresponde tratar en este capítulo como es que se presenta un fenómeno muy común en la mayoría de los sistemas judiciales del orbe, cuales el *incremento de la carga procesal*. Como se puede advertir del presente ensayo, la intención es tratar técnicamente el manejo y control de la carga procesal dentro de las organizaciones judiciales, como una forma de consolidar un sistema, mediante la utilización de métodos, planes operativos, planeamiento estratégico, pero sobre todo ejecutándolos de manera concertada, programada y oportuna.

El manejo y control del flujo de la carga procesal, por tanto es indispensable para que los órganos judiciales puedan rendir sus funciones en términos de eficacia y eficiencia. Sin embargo, como es lógico en todo proceso organizativo, el primer paso para establecer un sistema determinado, es la identificación del problema mediante la determinación de los factores que la originan y los efectos que producen en términos de referencia metodológica y organizacional.

#### 1. Factores

Para el tratamiento del presente ensayo, entenderemos como *factor*, a todas las causas que se presentan en un proceso determinado y que dan origen a un elemento organizativo. Así, en el caso que nos ocupa, la carga procesal es producto de las demandas de solución de conflicto que acceden a la tutela jurisdiccional, y que en términos igualmente organizativos, constituyen el elemento sobre el cual el sistema judicial va elaborar un producto, cual es la

solución del conflicto mediante las sentencias, fallos y resoluciones judiciales de efecto inmediato y su ejecución.

Así pues se tiene que existen diversos factores que dan origen a la carga procesal y que determinan su incremento. Dichos factores a su vez, pueden ser de distinto tipo: de orden sustancial y de tipo predominante.

### **1.1 Factores sustanciales**

Están referidos a causas variadas que responden a otras acciones que no pueden ser controladas directamente por la organización judicial y que se producen por incidencias indirectas.

Por ejemplo, factores de incidencia social, como el incremento de la criminalidad por factores sociales de desempleo, incremento de la pobreza, conflictos comunales, etc. Dichos factores no pueden ser controlados por el sistema judicial, por que responden a políticas sociales de Estado, que no son tratadas por el Poder Judicial. Indudablemente, el incremento de estos factores va a generar igualmente un cambio en la estructura judicial, pero que difícilmente pueden ser controladas de manera eficiente por que no dependen exclusivamente de su tratamiento.

Otro factor de este tipo, son las condiciones de acceso a la justicia determinadas por la falta de predictibilidad en las resoluciones judiciales. ....

### **1.2 Factores Predominantes**

La carga procesal, está determinada por el número de juicios ó expedientes que se acumulan en las áreas jurisdiccionales. Por tanto, está relacionada con un factor predominante que va a determinar el número de la carga procesal real. Esta relación nos lleva a una conclusión: el incremento constante de la carga procesal.

Pero ningún estudio serio a lo largo de la Reforma de 1995 apuntó a las causas de dicho incremento. El origen sin embargo, es fácil de determinar. Veamos.

Los expedientes y juicios, como hemos visto, están referidos a conflictos de personas. Por tanto, comprenden a determinado número de individuos que quieren ver satisfechas sus demandas de atención jurisdiccional.

Por tanto, la premisa válida para determinar el factor predominante es: a mayor población mayor carga procesal. Siguiendo el mismo razonamiento: a mayor crecimiento poblacional, mayor crecimiento de la carga procesal. Por tanto  $cp^8 = P^9$ . En el caso del Perú, ciudades abiertas como Lima, Trujillo, Arequipa y Chiclayo, presentan este fenómeno.

### **Concentración demográfica**

Veamos el caso de Lima.

De acuerdo a los Estudios realizados por la Municipalidad de Lima Metropolitana se concluye que es la séptima ciudad más grande del mundo occidental. Tiene 9 millones de habitantes, los cuales están ubicados en los distritos urbanos metropolitanos clásicos como Cercado, Breña, Pueblo Libre, Jesús María, Lince, San Isidro, San Luis, Miraflores, San Miguel, Magdalena, Chorrillos, Barranco, La Victoria y La Molina. Así mismo, en los distritos periféricos denominados Conos. Cono Norte, Cono Este y Cono Sur, incluyendo el Distrito de San Juan de Lurigancho que solo posee 1 millón de habitantes. Más aún, El Distrito judicial de Lima, abarca también toda la Provincia de Huarochirí, esto es, hasta el límite con el Departamento de Junín.

Por tanto, la Corte Superior de Justicia de Lima, debe atender a siete millones de habitantes; estando a que la Corte Superior del Cono Norte, debe atender a dos millones. Sin embargo, aún así, la demanda de atención sigue concentrada.

Recordemos la premisa: *a mayor crecimiento poblacional, mayor carga procesal*. Por lo dicho, Lima, es una ciudad abierta, como lo son también Trujillo, Arequipa y Chiclayo, y otras en menor dimensión. Se aprecia un constante crecimiento poblacional de manera constante, El fenómeno social de la centralización, no permitirá dar solución a este factor.

Por lo pronto, el proyecto debe apuntar a lograr la atención de esos siete millones de habitantes, pero dentro de toda la demarcación geográfica que ocupan.

---

<sup>8</sup> Cp : Carga Procesal.

<sup>9</sup> P: Población

### **Concentración judicial**

Dentro de este espectro, la estructura de los órganos jurisdiccionales siempre ha estado diseñado bajo el sistema clásico. Es decir, los lugares físicos donde se administra justicia denominados Palacios de Justicia, casa de Justicia ó simplemente Juzgados. En la realidad, estos centros judiciales, son grandes edificios donde se concentran todos los órganos jurisdiccionales y administrativos. Así mismo, en la actualidad, con la implementación desordenada de los despachos corporativos, estos centros de concentración implican espacios inapropiados.

Nuevamente centrándonos en el caso de Lima, tenemos que los lugares donde se concentran la atención masiva de público usuario de la administración de justicia, están ubicados en los siguientes locales:

- a. Edificio Alzamora Valdez. Ex Ministerio de Educación. Ubicado en la Esquina de la Av. Abancay con Nicolás de Piérola (La Colmena), con frente al Parque Universitario. En este Edificio, se concentran los 66 Juzgados Especializados Civiles, 22 Juzgados de Familia, Dos Salas Superiores Civiles; el archivo central de los Juzgados Civiles con más de tres millones quinientos mil expedientes; y tres pisos de oficinas administrativas; (Presidencia, Secretaría, Administración Oficina de Desarrollo, Personal, Logística, Transportes, etc.) Los 21 pisos de este Edificio, están ocupados, aunque de manera desordenada. Las instalaciones se encuentran en estado precario, siendo que los archivos de los Juzgados han rebasado su capacidad. Diariamente confluyen más de 20,000 usuarios.
- b. Edificio Anselmo Barreto. Ubicado en la cuadra 6 de la avenida Abancay, Ex Ministerio de Economía; compartido con el Ministerio Público. Solo 4 pisos están a disponibilidad del Poder Judicial y se concentra en este local, los Juzgados y Salas Penales con Reos en Cárcel; así como el Juzgado de Turno Permanente y los Juzgados Penales de Reserva.

- c. Ministerio de Trabajo. Primer y Segundo Piso asignado para el funcionamiento de los Juzgados Laborales y tres Salas Superiores de esta especialidad.
- d. Módulos Básicos de Justicia. Ubicados en los siguientes Distritos:
  - San Juan de Lurigancho
  - San Juan de Miraflores
  - Villa María del Triunfo
  - El Agustino
  - Hauycán.
  - Villa El Salvador
- e. Módulos de Juzgados de Paz del Cercado de Lima. Ubicado en el Edificio Puno y Carabaya en el Cercado de Lima. (10 Juzgados de Paz.)
- f. Juzgados de Paz en los Distritos de Lima.

En resumen, en estos centros judiciales, tienen que distribuirse los siete millones de habitantes que recurren a la tutela jurisdiccional, a todo lo largo de la extensión geográfica del Distrito Judicial de Lima.

Para ilustrar mejor esta problemática, ponemos un ejemplo:

*Un usuario debe presentar un escrito de demanda y a su vez ver el estado de su expediente en un Juzgado Civil.*

*Tiene que desplazarse desde el límite de la Provincia de Huarochirí y trasladarse hasta la ciudad de Lima, el centro de la misma, al Parque Universitario. Tiene que formar cola en las afueras del congestionado Centro de Distribución General (CDG) y esperar un tiempo considerable para ser atendido.*

*Posteriormente, debe formar otra cola al interior del edificio para tomar los ascensores que lo conduzcan a los pisos superiores donde tiene que revisar*

*su expediente. Dado lo avanzado de la hora (que tuvo que perder para entregar la demanda) se encontrará con otra cola en el piso, para la atención de su pedido. Atendido, el usuario debe esperar un promedio de 30 a 40 minutos para que le entreguen el expediente, al cual podrá acceder si es que no le indican que el mismo no se encuentra disponible y le entreguen un **ticket** a fin de que regresé en uno o dos días.*

Esta es la forma como se ha concentrado la administración de Justicia a raíz de la errónea aplicación del sistema corporativo que se empleó en la Reforma de 1995. Según sus mentores, la idea era convertir el servicio como **un gran banco** al que puedan acudir miles de usuarios concentrada y simultáneamente. El sistema corporativo debe ser sostenido permanentemente, pero en una estructura concentrada, no solo se desnatura el sistema, sino que obviamente deja de ser efectivo.

Evidentemente, las nuevas concepciones de servicios, han variado esta fórmula, por de la efectividad, eficiencia y desconcentración.

## **2. Efectos**

Identificados los factores como causa del crecimiento de la carga procesal, trataremos ahora de identificar que efectos produce en el medio, el diseño de los sistemas judiciales que manejan la carga procesal.

**2.1 Congestionamiento de usuarios.** Implica la confluencia masiva de las personas que acuden a las sedes judiciales, las cuales se ven desorientadas desde el ingreso a dichos locales, produciéndose una reacción natural de rechazo al sistema, por el desorden imperante.

**2.2. Falta de identificación de las áreas jurisdiccionales.** A pesar que la asignación de espacios físicos que ordenen los despachos judiciales, no se aprecia una ordenada distribución de infraestructura, siendo esta muchas veces improvisada y no respondiendo a una planificación oportuna.

**2.3 Falta de espacio apropiado para las áreas jurisdiccionales.** Esto implica la tugurización de los espacios que vienen siendo utilizados como sedes judiciales.



La falta de espacio frente a la creciente carga procesal, obliga a la organización, a improvisar espacios y congestionarlos para una mayor concentración de operadores.

**2.4 Falta de espacio para atención del usuario.** Esta incomodidad para que los operadores puedan contar con espacios apropiados, es trasladada al usuario, quien como consecuencia, es sometido a una inadecuada atención.

**2.5 Pérdida de horas/hombre.** La distracción de labores que genera una deficiente utilización de los espacios físicos, incide de manera directa el nivel de producción. Ello origina que se emplee más del tiempo racional para la solución de las acciones. En consecuencia, genera distracción de tiempo para atención de otras acciones ajenas al despacho judicial. Perjuicio al usuario.

**2.6 Desgaste acelerado de las instalaciones judiciales** El uso irracional y excesivo de las instalaciones, por encima de su capacidad instalada, origina su deterioro inevitable.

En estas condiciones se está trabajando actualmente en la mayoría de los Distritos Judiciales que presentan este problema de concentración judicial en ciudades abiertas con crecimiento poblacional considerable y donde no ha existido una política judicial de expansión debida.

## CAPITULO 4

### DESCONCENTRACIÓN JUDICIAL – CIRCUITOS JUDICIALES

Habiendo analizado los antecedentes, problemática y estadísticas de la confluencia de los usuarios al servicio de justicia ; é identificado los factores de congestión de la carga procesal y la falta de locación y distribución para la adecuada administración del servicio, se presenta la alternativa para su solución: *el Plan de Circuitos Judiciales para la Desconcentración Judicial.*

#### 1. Desconcentración geográfica

Como hemos visto, la población potencial del Distrito Judicial de Lima (siete millones de habitantes), tiene que desplazarse desde todos sus centros poblados hacia los locales indicados en el rubro precedente.

La alternativa propuesta, consiste en invertir el acceso. Es decir; que los centros de atención judicial, se desconcentren de sus actuales locaciones y se desplacen proporcionalmente a zonas geográficas debidamente identificadas; de manera que los pobladores no tendrán que desplazarse hasta el centro de la ciudad, evitando los inconvenientes antes detallados.

Para ello se requiere:

- Identificación de zonas geográficas, poblacionales y sociales comunes.
- Identificación de tipo de acceso de demanda a la justicia.
- Determinación de órganos jurisdiccionales a asignar a las áreas determinadas.

#### 2. Identificación de zonas

Es indudable que un Distrito Urbano, no puede convertirse en Circuito. La idea de circuito es más amplia. Trataremos de definirla:

Para estos efectos, se entiende por circuito, la demarcación geográfica de un área de influencia determinada, de manera que extraiga la atención de sus necesidades de un dominio concentrado externo y ajeno a sus realidades, y los reagrupe en ámbitos más pequeños, de manera que la atención de sus problemas no sea derivada sino tratada dentro de su propia extensión, realidad, jurisdicción y ámbito de influencia social

Trasladando esta concepción al campo judicial, tenemos que: Circuito Judicial, es la determinación de áreas geográficas dentro de una misma ciudad, de manera que agrupe a zonas urbanas que posean características socio – políticas comunes ó similares (ubicación, vías de acceso, influencia de tipo social, costumbres, etc.); fijándoles su demarcación y disponiendo el traslado de determinado número de órganos jurisdiccionales de acuerdo a la especialidad que requiera el circuito, para satisfacer su demanda.

La idea del Circuito Judicial, radica en que este no crecerá geométricamente, sino controladamente. En una ciudad abierta, el crecimiento es más bien horizontal con mayor influencia que vertical. El crecimiento vertical, está supeditado a una serie de factores urbanos que limitan su masificación (capacidad de servicios de agua y alcantarillado). En cambio, el crecimiento horizontal es mucho más fluido en ciudades abiertas. Podrá crecer la ciudad, más no los circuitos. Entonces puede pensarse en la ampliación de circuitos, pero eso ya depende del planteamiento de una política judicial.

Lo importante es que estas zonas estén identificadas por:

- a. tipo social de población.
- b. Tipo de actividad de la zona geográfica
- c. Densidad poblacional.
- d. Vías de acceso y comunicación
- e. Identificación de costumbres y patrones histórico – sociales comunes, entre otras.

### **3. Identificación de tipo de acceso**

Una de las características y elementos que identifican a los Circuitos Judiciales, es el índice de tipo de demanda de acceso a la justicia que le sean comunes.

Por ejemplo; en las zonas periféricas donde existen mayores problemas de orden social, el mayor número de demandas de acceso a la justicia es de tipo penal.

En las zonas industriales, evidentemente el mayor índice será del tipo laboral.

Por su parte, en los distritos metropolitanos los mayores problemas son de tipo civil por razones de vivienda ó pensiones alimentarias.

Existe también una identificación particular, que caracteriza a los Distritos de Surco y San Borja, donde se concentran la mayor cantidad de procesos civiles de pago de dinero.

En un primer estudio, se ha establecido que los índices de referencia provienen de los datos estadísticos desde los Juzgados de Paz.

En una segunda etapa del estudio, la información deberá recabarse de los Juzgados especializados, con identificación de la residencia de los litigantes ó lugares de cumplimiento de las obligaciones.

#### **4. Desconcentración judicial**

Habiéndose determinado los índices para la identificación de los Circuitos Judiciales a través de los datos estadísticos que han arrojado los Juzgados de Paz de todos los Distritos de Lima, al mes de Setiembre del 2002, se han proyectado los siguientes circuitos:

##### **Circuito Judicial 1**

Ate

Huaycán

Lurigancho – Chosica

Chaclacayo

Huarocharí - Matucana

##### **Circuito Judicial 2**

Lurín

Villa El Salvador

Villa María del Triunfo

San Juan de Miraflores

##### **Circuito Judicial 3**

Barranco – Miraflores

Chorrillos

##### **Circuito Judicial 4**

Breña

Jesús María  
Lince  
San Isidro  
Magdalena del Mar  
Pueblo Libre  
San Miguel

#### **Circuito Judicial 5**

La Victoria  
San Luis  
El Agustino  
Santa Anita

#### **Circuito Judicial 6**

Cercado de Lima  
Rímac  
San Juan de Lurigancho

#### **Circuito Judicial 7**

Surco  
San Borja  
Surquillo  
La Molina  
Cieneguilla

### **5. Implementación de infraestructura**

Para la puesta en marcha de los circuitos judiciales, se requerirá de las siguientes implementaciones:

- Infraestructura. El diseño de Módulos corporativos para los Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz. (Despacho, Sala de Audiencias, Archivos, Centros de Distribución General, Areas de apoyo jurisdiccional y Administrativas)
- Sistemas Operativos Unificados. Los registros informáticos deben estar interconectados y responder a una necesidad de servicio básico. No se requieren programas complejos sino una base de datos práctica y operativa, de fácil acceso y utilización por los operadores y usuarios.
- Ubicación. Siendo que los Circuitos están compuestos por varios distritos, la ubicación ideal es en el centro de los mismos, se manera que el acceso sea equidistante para los usuarios.
- Administración. El diseño de los Circuitos Judiciales, permite una racionalización de recursos humanos en el área administrativa, siendo que en la actualidad existente un administrador por cada módulo, con los circuitos se requerirá solo un administrador por cada circuito, aún cuando este se comprenda de varios módulos. El monitoreo administrativo dependerá de la Administración Central.

## **6. Financiamiento.**

Para Determinar el financiamiento, es necesario levantar la información para la implementación reseñada en el rubro anterior. Sin embargo, pueden dividirse en dos fuentes claramente definidas:

- Financiamiento estatal: La implementación de la infraestructura.
- Apoyo de fuentes cooperantes internacionales. La implementación del soporte logístico en diseños de módulos y sistemas informáticos.

## CAPITULO 5

### IMPLICANCIA NEGATIVA DE CORTES DE CONOS

Las autoridades judiciales del Perú, han carecido de políticas institucionales apropiadas para el diseño de la organización y estructura judicial de acuerdo a las necesidades de los usuarios. Precisamente, el tema de la desconcentración judicial, es un aspecto que no ha sido adecuadamente previsto ni tratado, como la mayoría de los problemas organizativos.

Ante tales carencias, se han tomado medidas y acciones basadas generalmente en la improvisación y en experiencias empíricas, y con ello se han confundido la denominación y concepto de términos, lo que ha originado a su vez la aplicación de métodos imprecisos, incorrectos é inapropiados, generando mayor burocracia en el sistema.

Una de esas acciones emprendidas por los órganos de gobierno y gestión, ha sido la del impulso de la creación de las Cortes de Conos, para pretender solucionar el problema del incremento de la carga procesal y la dificultad del acceso a la justicia de los pobladores de las zonas periféricas de la ciudad de Lima. Sin embargo, esta acción solo pretende solucionar el problema de la ciudad de Lima, más en modo alguno propone una solución integral a un problema común en el sistema judicial en general en todo el territorio de la República en donde presenten similares índices.

Precisamente, la inadecuada aplicación del término de *descentralización* para un problema que requiere de *desconcentración*, ha originado que el problema se acentúe, generando que la Corte Superior del Cono Norte de Lima, que atiende a dos millones de usuarios, es la segunda Corte de mayor incidencia procesal a nivel nacional. Esta experiencia con la sobre carga procesal generada, desnaturaliza el término, concepto y aplicación de la descentralización, y lo hace precisamente por que dicha forma de administración, no es la recomendable para la solución del problema. En este capítulo,

se expondrán las causas y motivos por lo que dicha forma de diseño organizativo, no es recomendable a la solución del problema tratado.

Debe tenerse en cuenta que las autoridades judiciales han propuesto la creación é implementación de Cortes de los Conos Sur y Este, aunque como hemos referido, las mismas han obedecido a impulsos más que nada personales y de efecto popular de quienes dirigían ciertos órganos de gobierno, careciendo de elementos técnicos que lo sustenten. Incluso, en determinado momento, en el Congreso se propuso que el Distrito de San Juan de Lurigancho, que posee más de un millón de habitantes, sea considerado para la creación de una Corte de un cono nombrado como el *Cono Nor – Este de Lima*. Es cierto que dicho Distrito en la actualidad no puede conectarse directamente con el Cono Este por razones geográficas, más ello no justifica de modo alguna, tan singular propuesta legislativa, la que nos releva de mayor comentario por su carencia total de sustento técnico y lógico.

## 1. Factores

La descentralización implica la *independencia administrativa y funcional* de los órganos jurisdiccionales. Es decir, que cada Corte es independiente una de otra. Eso es factible cuando se identifican realidades judiciales propias.

En el caso de las ciudades grandes o abiertas, se trata de un centro poblacional que guarda una misma identidad con algunas variables socio – políticas, pero que forman parte de una unidad. Frente a ello, lo que se trata es de *descongestionar* las áreas jurisdiccionales existentes, mediante una nueva distribución.

Por tanto, los factores a tomar en cuenta para proceder a la desconcentración mediante la creación de Circuitos Judiciales, pueden identificarse los siguientes:

- Unidad jurisdiccional.
- Gobierno judicial unificado. En una ciudad no puede concebirse más de un gobierno judicial.
- Fortalecimiento institucional. El monitoreo de los órganos desconcentrados permitirá un mejor control orgánico.



- **Identificación Social.** Los usuarios se adaptarán al diseño, identificando a sus operadores, quienes asumirán posiciones institucionales y de liderazgo con la sociedad.
- **Racionalización de recursos humanos y presupuestales.** Definitivamente, resulta menos oneroso implementar y sostener económicamente a un Circuito Judicial, que a un Corte. El tratamiento de las plazas de personal, asignación de funciones y demás estructuras de escalafón é instancias administrativas, no afectan a la estructura presupuestaria en un Circuito Judicial, sino que por el contrario, estos conceptos adquirirán un mejor tratamiento y óptimo rendimiento.

## **2. Factores negativos en las cortes de conos**

La tendencia a la creación de Cortes de Conos, en algunos casos se interpreta como la expectativa a acceder a órganos de gobierno en la creencia que ello genera poder. Tal falta de visión implican los rezagos de una cultura judicial que ha impedido la reestructuración del sistema. Acceder a presidencias de Conos en lugar de generar poder de influencia, tan solo reduce la capacidad de gestión de una Corte local sólida y retrasa las capacidades de sus componentes. Por tanto, los factores negativos serán:

- **Fraccionamiento Institucional.** Falta de identificación propia. La práctica nos ha enseñado que la tendencia es sustraer órganos jurisdiccionales de la Corte de Lima, para la formación de Corte de Cono. La reubicación funcional efectuada de esta manera, origina que el operador sea sustraído de una estructura de la cual forma parte activa é institucional y obviamente con la que se siente identificado.
- **Pérdida de identidad institucional.** Precisamente, a raíz del fraccionamiento mencionado en el acápite anterior, el operador pierde identificación con su nueva estructura, a la cual obviamente debe aplicar nuevas políticas que puedan contraponerse. Por el contrario, en un sistema desconcentrado por Circuitos, el operador aplicará nuevas políticas institucionales que serán adaptadas por su propio órgano institucional, otorgándole mayor identidad y fortaleza.
- **Pérdida de presencia é influencia institucional.** Una Corte grande, al ser fraccionada, perderá su grado de importancia en el espectro nacional.

- Conflicto de intereses. La creación de varias Cortes en una sola ciudad, generará la diversificación de políticas judiciales para una sola realidad, a pesar de sus variables. Por el contrario, generará falsas expectativas en los usuarios
- Inadecuada racionalización de recursos humanos. Como hemos indicado, los Circuitos Judiciales no requieren de una organización administrativa independiente, sino delegada y monitoreada por la administración central de la Corte del Distrito Judicial. Solo se requiere un administrador con sus auxiliares, por cada Circuito, contra un Administrador Central y Administradores de módulos en los casos de Cortes de Conos. En tal sentido, se puede ejecutar una mejor selección de personal.
- Falta de control de información judicial. Uno de los elementos que contienen los Circuitos Judiciales, es la necesidad de su interconexión; es decir, que los registros y sistemas operativos é informáticos que empleen, deberán estar conectados en red. De esta manera se controla la información, para llevar una metodología más ordenada. Precisamente, en el caso *Panamericana Televisión* que enfrentó a sus grupos accionarios (*Genaro Delgado Parker* y *Grupo Schütz*), la falta de un adecuado sistema de redes, en lo que debió ser la competencia de una sola Corte, originó los efectos sociales que han sido manipulados ante la opinión pública por ambos grupos, generando desconcierto general, pero sobre todo, acentuando el grado de credibilidad en el sistema judicial.

La presente propuesta, si bien apunta a la desconcentración judicial de la carga procesal, no obstante puede estimarse como el punto de partida para la reforma en la modernización del sistema de justicia, por cuanto al controlarse la carga, puede establecerse los estándares uniformes por cada órgano judicial. A partir de ello, se pueden diseñar políticas judiciales que tiendan a la Capacitación, redistribución de los locales para usos institucionales, participación de terceros en sistemas y programas operativos (Outsourcing – Recursos Externos) ó tercerización de los servicios. Puede implicar así

mismo, el primer paso a la participación pro-activa de la sociedad, al aportarse mejores métodos de aplicación para el mejoramiento del servicio.

Es cierto que la ciudad podrá crecer, pero su crecimiento en términos de organización judicial, puede estar controlado y tratado en los Circuitos Judiciales y a partir de ello, el Juez podrá dedicarse a una mejor dedicación y atención de su carga procesal, llegando más a la sociedad, y mejorando la calidad de su respuesta para la solución de conflictos.

Esta puede ser una respuesta a la inquietud planteada por el jurista Jiménez Mayor cuando refiere que aún no se descubre en el país, una forma distinta de organizar el Poder Judicial en temas de morosidad en su agenda, que no sea a través de la formación exclusiva de Cortes Superiores<sup>10</sup>.

La propuesta supone asumir el riesgo y el compromiso para un cambio realmente sustancial en el diseño del servicio de administración de justicia. Pero, ¿que cambio estructural no lo implica?. El previsible efecto social positivo, lo justifica.

---

<sup>10</sup> La subversión de la Magistratura. Juan Jimenez Mayor, Lima, Perú. 2002