

EL SISTEMA JUDICIAL EN EL PERÚ: PERSPECTIVAS Y CRÍTICAS DESDE UNA INTERPRETACIÓN HISTÓRICA*

Mario Meza Bazán
Licenciado en Historia

PLANTEAMIENTOS Y DISCUSIÓN

El poder judicial se ha convertido en los últimos años en un apasionado objeto de debate que ha sido determinado principalmente por los rasgos poco normales y regulares que se supone deberían primar en su funcionamiento formal. La bibliografía al respecto es relativamente abundante y variada, pero las opiniones y sentimientos que la inspiran son, en mi opinión, convergentes más que divergentes en aspectos que fundamentan sus rasgos más comunes y superficiales de un sistema judicial en crisis, planteando en consecuencia, y más como efecto reactivo, la necesidad de su reforma. En ese sentido el debate apenas ha empezado a incorporar en sus matrices de investigación el conocimiento del problema en contextos más amplios que el estrictamente jurisdiccional y administrativo como la dimensión político, social y cultural; no obstante ello la riqueza de sus reflexiones y experiencias recogidas llegan a situarse como accesorios que pueden llegar a pesar poco en algunas tomas de decisiones fundamentales. Para evitar estas confusiones y mal entendidos, se hace indispensable situar tanto el debate planteado en los contextos particulares en que se generaron con una reconfiguración histórica del objeto del problema que lo activó definiendo para eso el proceso general de la evolución del país articulándolo a un aspecto central de las preocupaciones políticas contemporáneas: el rol de las instituciones del Estado para generar un desarrollo sostenido y justo en un proceso de mediano y de largo plazo.

LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA- JURISDICCIONAL EN LA POLÍTICA DE JUSTICIA.

La información y los documentos son escasos y restringidos fuera de la institución, más aún cuando la coyuntura política en los últimos años ha situado la reforma judicial como un objeto poco debatible en sus principios, formas y resultados. No obstante más allá del planteamiento de tipo político al que se circunscribió la instauración de una comisión reformativa del poder judicial, ha habido en el ámbito administrativo y de mecanismos legales decisiones sobre la descentralización y liberación en la sociedad civil de responsabilidades jurisdiccionales. Resulta obvio que una revisión de pautas funcionales, legales y administrativas requieren medidas políticas del gobierno y el Estado, además de la consabida opción voluntaria de quienes en el cuerpo judicial interpretan la necesidad de articular sus conocimientos y experiencias en la institución con el proceso de reforma concibiéndola en función de reglamentaciones, jurisdicciones y estructuras de funcionamiento en continua renovación y adecuación a la realidad con la sociedad. Los informes de la Dirección General de Estadística del Poder Judicial¹ (Antes Oficina de Estadística y Evaluación del Poder Judicial) demuestra la preocupación por diagnosticar las deficiencias del servicio y la posibilidad de susceptibles reformas y reestructuraciones sobretodo en la resolución eficiente y rápida de la carga procesal con que se ve saturada el

¹ Compendio Estadístico Judicial 1992. Lima. 1993. 53 Pgs.

aparato formal de administración de justicia². Los tópicos doctrinarios e ideológicos de sus principios y procedimientos sin embargo no nos quedan claro no descartando que sean las preocupaciones funcionales y administrativas su principal objetivo, recogiendo en cambio los aportes doctrinarios e ideológicos de las propuestas que se generen y circulen en la propia sociedad civil y sus instituciones.

LA DIMENSIÓN SOCIO-ESTRUCTURAL DEL PROBLEMA JUDICIAL Y SUS IMPLICANCIAS POLÍTICAS

La introducción al debate de elementos y factores que enriquecen cuestionando de modo estructural los elementos funcionales y administrativos del sistema de justicia en el Perú, ha sido el aporte fundamental de los veinticinco últimos años, considerando que parte del problema de la ineficacia de los poderes judiciales en las sociedades latinoamericanas era parte también de un fenómeno congruente a su propio desarrollo estructural³. Esos enfoques que explicaban las deficiencias del sistema de administración de justicia en articulación estructural con la sociedad donde se desenvolvía en las prácticas judiciales y extrajudiciales de la sociedad peruana fueron puestos a relieve principalmente por las instituciones de origen civil, ligados al derecho en algunos casos, y vistos desde el ámbito global de las ciencias sociales principalmente⁴.

No obstante el debate del problema judicial en la sociedad civil y las implicancias políticas estructurales que abordó, nos deja la sensación de que ha faltado una reformulación explícita de este problema en el ámbito subversivo en la década del '80 y principios de los '90, al menos hasta un periodo tardío cuando empezó a proponerse la justicia militar como espacio apropiado para juzgar a civiles⁵. Por otro lado queda un aspecto muy poco definido a pesar de ser tocados en todos en la problemática judicial y es la corrupción de los sujetos que administran el sistema y sus secuelas ligadas principalmente a las relaciones institución política- sociedad civil para no hablar sobre los efectos distorsionadores que genera sobre el mercado⁶.

² Estos han sido los convenios entre el Consejo Superior de Investigaciones de la Corte Suprema, creado en 1979 para reemplazar a la comisión de reforma judicial, y la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN). Allí produjeron 3 estudios sobre la conducta funcional, sistemas de información y organización y capacidad funcional permitiendo en 1991 con el auspicio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el convenio con la Pontificia Universidad Católica y ESAN apoyar los procesos de reforma en el ámbito procesal penal y de organización administrativa.

³ Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo: *La Administración de Justicia en América Latina*. V Ciclo de Conferencias de Derecho y Desarrollo. San José de Costa Rica. Agosto, 1980.

⁴ Principalmente los aportes de DESCO: *Costos en la Administración de Justicia. Estudio por Convenio de la Reforma Judicial*. Lima. 1976 (mimeo). *Justicia Fuera del Aparato Formal*. Lima. 1977. *Cambios en la Administración de Justicia. 1968- 1975*. Lima. 1978. CEDYS: *La Justicia de Paz No Letrada, Diagnóstico*. Estudio Preparado por el Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, bajo convenio con la Corte Suprema de la República. Lima. 1979 (no publicado). CAJ (Comisión Andina de Jurista) y algunas instituciones de origen externo (Friedrich Naumann, Friedrich Ebert) y nacionales (M. Bustamante Belaunde, Instituto de Economía y Libre Mercado) que actuaban como auspiciadores y co-auspiciadores financieros articuladas a las propias instituciones de justicia como el Consejo Superior de Investigaciones de la Corte Suprema y la Academia de la Magistratura.

⁵ Un conocimiento crítico relativo al respecto lo da María del Pilar Tello: *Perú: el Precio de la Paz*. Lima. 1991. El régimen judicial militar se implementó y legitimó a partir del 5 de abril de 1992. Sobre las causas y consecuencias sociales de la militarización en la administración de justicia puede verse E. Toche: "La Pacificación en el Perú. Buscando Nuevos Rumbos" En revista: *Allpanchis* 49. Cuzco. 1997.

⁶ Nunca estuvo ausente entre los críticos más tempranos y severos del aparato judicial el problema de la corrupción y se podría decir al punto que nacieron con él sistema, pero no se han medido sistemáticamente sus efectos en esta institución. Sobre la medición de otros factores en el costo judicial véase Alejandro Falla: "Responsabilidad Extraconductual. Análisis de un fracaso" Tesis Derecho. PUC. Lima. 1992.

LA IMPLICANCIA POLÍTICA DE LA MODERNIZACIÓN JUDICIAL EN LOS '90 EN UN SISTEMA DE MERCADO

Definitivamente que aún con los elementos que han aflorado a la superficie del problema judicial por el debate y las reformas que se han hecho a partir de ellos, las exigencias de la opinión pública y el poder político emprendidas en la década de los '90, han sentado una exigencia elemental que ha ido tomando más fuerza al proclamar la necesidad de reconstituir un poder judicial sólido y eficiente que garantizase las reformas económicas tendientes a liberalizar las fuerzas del mercado. A la época de la reforma generada por la crítica y condena por lo inhumano, ineficiente y corrupto sistema de justicia sobre la sociedad – lo que han constituido motivos más de una vez para atentar contra la majestad de la autonomía y de sus principios–, se ha pasado y tomado hoy en día la decisión política de hacer de la reforma judicial una parte práctica y funcional de esta etapa de las reformas.

Las principales propuestas al respecto se inscriben en la idea de que liberar a las fuerzas de la sociedad en sus propios espacios de autoadministración de justicia y resolución de conflictos, consiguen por un lado reducir la presión de la carga procesal y el tamaño del aparato público y por otro dejar que la propia sociedad racionalice sus recursos y satisfacciones⁷. Visto de esta perspectiva puede comprenderse mejor que la reforma judicial emprendida en esta década en lo que se supondría tendría que ser las reformas de segunda generación⁸ redefinen de manera más clara los objetivos, funciones y estructuras políticas, administrativa y jurisdiccionales del sistema judicial.

REDIMENSIONANDO AL SISTEMA JUDICIAL

Ya en 1980 los juristas y abogados latinoamericanos patentizaron en el V ciclo de Conferencias de Derecho y Desarrollo, organizado en San José de Costa Rica, la preocupación de 7 países⁹ por construir sistemas judiciales más allá de las coyunturas políticas en las cuáles se hallaban inmersas y más compenetradas a su realidad socio-cultural. Los casos más representativos al respecto fueron precisamente los de Perú y Costa Rica con sus reformas emprendidas en los '70.

En ambos países las conclusiones apuntaban entonces hacia un mayor reconocimiento que en el caso peruano, gracias a los estudios de DESCO y CEDYS representado en la ponencia de Luis Pasara¹⁰, la heterogeneidad social y cultural del país generaban esquemas de poder formal incongruentes a la realidad con la cuál cotidianamente tenía que confrontar. Estas opiniones han sido reafirmadas paulatinamente por trabajos bien documentados de Hans Jürgen Brandt (1987; 1990), Ana Teresa Revilla y Jorge Price,(1992) Ana María Tamayo Flores (1992) y Ana María Vidal(s/f). Mientras que en el caso costarricense, el éxito de la reforma del aparato judicial y sus sistemas jurídicos penales entre 1974 y 1975, que han servido de ejemplo a la región por la eficacia administrativa demostrada, quedaban también

⁷ Son los esfuerzos políticos institucionales del Instituto de Economía y Libre Mercado (IELM) que fundamenta el programa del Movimiento Libertad en 1990. Sobre este proyecto puede verse la versión de Alberto Bustamante Belaunde: Justicia Alternativa. Lima. 1993. Pg. 74.

⁸ Reformas de orden institucional que continúan a las de primera generación constituidas por los ajustes estructurales que liberan las fuerzas del mercado. Véase al respecto las ponencias publicadas por los Institutos APOYO – INDECOPI: Importancia de las Instituciones en el Desarrollo de una Economía de Mercado. Lima. 1995.

⁹ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Venezuela.

¹⁰ Mejor articulado en su libro: Jueces Justicia y Poder en el Perú. Lima. 1982.

entre dicho no por esa eficiencia sino por el volumen de delictuosidad creciente con el cuál tiene que confrontarse y los límites a los cuáles van siendo sometido en el mediano plazo¹¹.

Ante este panorama cabe precisar que en la formación de los capitalismoes modernos en el mundo occidental, una de las funciones primordiales de las burguesías en los contextos históricos de los nacientes Estado- Nación fue establecer un autogobierno político con un nuevo régimen de saber jurídico que hasta entonces había venido funcionando en espacios dispersos de prácticas judiciales¹². La función que entonces debía cumplir el Estado- Nación al menos en el espacio judicial quedaba legitimado siempre y cuando comprometiera al integro de las fuerzas vivas de la sociedad en su desarrollo. Es decir, cuando la población sintiera que la dimensión jurídica que se expresaban en las leyes del Estado traducía sus reales expectativas de compromiso, sería dable un funcionamiento eficaz del sistema judicial.

Entender la reforma judicial tal como lo proponen los diseñadores que enfatizan liberar los espacios autónomos de resolución de conflictos al margen de la jurisdicción del aparato estatal en los términos de eficiencia con los que se supone debe funcionar antes que del consenso sobre la legitimidad de sus leyes y principios doctrinarios, omite de hecho el significado de la constitución de un sistema judicial integrado en la construcción homogénea de un Estado – Nación de tipo burgués, suponiendo claro que este no se encuentra aún constituido como tal en los países en vías de desarrollo. Tampoco se quiere desconocer los aportes que se han esbozado en años de estudio; en todo caso los redimensiona en su debido contexto y en los objetivos que sirven para determinados proyectos políticos.

EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA SOCIEDAD

Los datos que disponemos sobre la administración de justicia en el área formal son insuficientes por la poca disponibilidad institucional y organizativa en que se desenvuelven (lo que expresa las características de la reforma judicial en los últimos años). En todo caso haciendo un esfuerzo con las estadísticas oficiales obtenidas del INEI y otras fuentes, observamos en términos generales un volumen de faltas y delitos creciente que ha tenido que confrontar la sociedad peruana desde los años '70 hasta principios de los '90. La matriz de integración de delitos que incorpora a las instituciones policiales, la fiscalía, el poder judicial y el sistema penitenciario (INPE) nos da una panorámica de la situación judicial en el país.

¹¹ Enrique Castillo: "El Funcionamiento de la Administración de Justicia Penal en Costa Rica. En: La Administración de Justicia en América Latina. V Ciclo de Conferencias de Derecho y Desarrollo. Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. San José de Costa Rica. Agosto, 1980. Pgs. 152 – 171.

¹² Michel Foucault: La Verdad y las Formas Jurídicas. Gedisa Editorial. Barcelona. 1992. 111-113.

CUADRO I: MATRIZ DE INTEGRACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DELICTIVA EN PERÚ. 1974 – 1992

POLICIA					PODER JUDICIAL (Via Penal)				PENITENCIADOS		
Movi- miento Judicial 1974-1992	Interven- ciones de la Policía Nacional en Faltas	Detenidos por la Policía Nacional en Faltas	Denuncias de delitos (Policía Técnica)	Detenidos por la PN- Pol. Gral en Delitos	Total	In- gre- sados	Re- suel- tos	Pen- dientes	Total	Incul- pados	Senten- ciados
1974	194257	172433		43772					13672	8584	5088
1975	164538	147036		46696					12166	8213	3953
1976	164412	141258		43503					12385	8420	3965
1977	211254	151410		44490					13226	9211	4015
1978	277183	193088		56724					14322	10161	4161
1979	263975	170949		48575					16351	12201	4150
1980	258126	163310	72527	54985					17368	13041	4327
1981	240782	153817	75608	50241					17290	13316	3974
1982	236065	136108	60620	52623					17811	13660	4151
1983	238209	145298	63021	41842					18563	14199	4364
1984	259488	156239	64174	43513					20688	15611	5077
1985	252296	143105	67528	96480					20936	15598	5338
1986	280863	184015	67734	88609					15062	10260	4802
1987	271200	166779	74736	74350					15937	11205	4732
1988	233435	131195	83007	71398					16182	11699	4483
1989	204938	108439	86611	55411					17698	13511	4187
1990	195046	107206	102035	51435					17859	13627	4232
1991	212275	118828	104029	55919	*8761	4154	2653	1954	13964	10553	3411
1992	241243	122958	-	-	*88119	18937	14162	55020	15178	-	-
					1°Insta. Juzgds. Mixto	4517	4113	-			
					Juzgds. Espcls. 54684	26255	16094	12335			
					*52059 Salas Espcls. 44744	9005	9544	33510			
					Salas Espcls. 44744	17113	15945	11686			
Salas mixtas	3133	2284	-								

Fuentes:

- PERÚ: Estadísticas de la Criminalidad. 1960 –1992. Dirección Nacional de Estadísticas Básicas. Comité Multisectorial de Estadísticas de Criminalidad. Lima. INEI. 1992.
- PERÚ: Estadísticas de la Criminalidad 1994- 1996. Lima. INEI. 1996
- PERÚ: Estadísticas de Violencia y Seguridad Pública 1997- 1998. Lima. INEI. 1998.
- Compendio Estadístico Judicial. 1992. Oficina General de Estadística. Unidad de Estadística del Poder Judicial. Lima. 1993.

* Datos correspondientes a la Fuente del Instituto Nacional de Estadística (INEI) 1992, hasta el mes de Junio de cada año.

CUADRO II: EVOLUCIÓN DELICTIVA EN LIMA 1980 – 1991

Movimiento Judicial 1980 - 1992	POLICÍA NACIONAL				PODER JUDICIAL			
	Intervenciones de la Policía en Faltas	Detenidos por la Policía Nacional en Faltas	Detenidos por la Policía General en Delitos	Denuncias de Delitos (Policía Técnica)	Total	Ingresados	Resueltos	Pendientes
1980	124017	59080	15752	39224			1904	
1981	114928	53660	14585	38680			2614	
1982	113079	47623	15918	28882			1609	
1983	103367	47389	12254	35168			1470	
1984	117793	57564	13887	34141			1636	
1985	111357	52598	51871	41314			1408	
1986	132923	88729	41819	39903			1630	
1987	122492	77050	34782	43887			1720	
1988	99364	60625	34175	46731			1840	
1989	70130	45104	33662	48760				
1990	78575	49473	25925	56223				
1991	75753	51523	25041	49096				

FUENTES:

- PERÚ: Estadísticas de la Criminalidad. 1960 –1992. Dirección Nacional de Estadísticas Básicas. Comité Multisectorial de Estadísticas de Criminalidad. Lima. INEI. 1992.
- Censo Judicial en la Corte Superior de Lima. Oficina de Estadística y Evaluación del Poder Judicial. Lima. 1985 e Información recogida por el Magister Dennis Chavez de Paz para la Tesis de Doctorado en Sociología “Indicadores de Desarrollo Socio – Económico y Criminal en el Perú” UNMSM. Lima. 1995

A.- Una primera observación sitúa a un sistema judicial reactivo ante las exigencias de la sociedad civil. Esta situación responde por un lado a la fuerte presión delictiva que ha acosado a la sociedad peruana en los últimos 25 años pero que se ha aliviado, a modo de filtro, por la actuación policial. Esta situación ha traído algunas consecuencias en el sistema de administración de justicia:

1º- Se constata por el papel primordial que ha desempeña la policía como un cuerpo contenedor de la dinámica delictiva en la sociedad que más allá de prevenir una sustancial masa de ilegalismos, ha digerido, aliviando significativamente la masa procesual con que posteriormente debe responder el sistema judicial a las exigencias de la población de seguridad y justicia.

2º- Aún cuando la policía pertenece jurisdiccionalmente al aparato de seguridad del estado (poder ejecutivo) y debe responder a esas exigencias, viene a constituirse en un soporte más del sistema judicial del país. Una de sus principales consecuencias y que ha calado hondo en la percepción de la población (tal como veremos más adelante) es que ha justificado su actuación no solo en un nivel legalmente delimitado por la constitución, sino que además se ha constituido en un cuerpo de autoridad con capacidad de decisión sobre las faltas y delitos. Ese ejercicio que legalmente les es limitado descubre entonces una importante cuota de poder cuasijudicial que suele expresarse de diversos modos en su roles de mediadores y arbitros de conflictos, los cuáles pueden extenderse hasta las funciones de represión con los resultados de ser acusados frecuentemente por abusos de autoridad y extralimitación de funciones (que incluyen no pocas veces tortura), arbitrajes indebidos o corrupción de la ley a manos de fuertes influencias sociales, económicas y políticas.

3° Esto explicaría que un peso en la formación de la mala imagen que se hace la población sobre la policía tiende a incidir indirectamente sobre la imagen de la administración de justicia formal. El efecto de rebote de imágenes de la policía al poder judicial, a pesar de ser instituciones política y legalmente separadas, es inevitable no solo por el transvase de funciones ilegales de una institución sobre la otra, sino que en la funcionalidad orgánica de seguridad y justicia misma la policía aparece como un receptor directo de ilegalismos que los deriva con su capacidad de decisión al poder judicial que es otro órgano de decisión. La percepción de la población es en ese sentido de un Estado como entidad única (y no con poderes y responsabilidades políticas separadas), que converge en sus funciones primordiales seguridad- justicia y que están mas allá de la idea jurídica legal que son instituciones con competencias diferentes.

B.- Una segunda percepción sobre sistema de justicia formal mismo tiene que ver con la capacidad para digerir los delitos como casos procesados. Desgraciadamente no se pueden hacer muchas deducciones o siquiera especulaciones relativamente confiables dada la poca disponibilidad de datos. Pongamos ejemplos:

1° A nivel Perú con solo la información obtenida en 1991 el total de procesos (ingresados + resueltos + pendientes) en el ámbito penal en la primera instancia (al mes de Junio) llegaba a 8761 casos o sea el 8,42% con respecto a las denuncias de delitos recibidas en la Policía Técnica en todo ese año.

2°-En 1992 el crecimiento del número de procesos ventilados en el poder judicial mediados por las denuncias policiales en el ámbito penal (aunque remitidos no de modo tan directo), aparece de modo espectacular, lo que demuestra posiblemente un deficiente manejo en la información de las oficinas públicas dadas a conocer ya que las diferencias entre año y año en el total de los casos ingresados al poder judicial son tremendas. Desafortunadamente no contamos tampoco con la información correspondiente a ese año en las denuncias recibidas por la Policía Técnica y que son remitidas al Poder judicial. Haciendo un esfuerzo de comparación con la tendencia creciente de los últimos 20 años en denuncias recibidas por la Policía Técnica, la cifra del año anterior (1991) es 104029 casos de delitos denunciados, lo que contrastado con el año 1992 da un ingreso de hasta el 85% del total de denuncias recibidas por la Policía Técnica para ser remitidos al poder judicialmente.

3°- Dadas las reservas que estos datos nos imponen, los desagregados de algunas instancias de este poder del Estado llegan a darnos, al menos en juzgados de paz letrados y primera instancia penal al mes de Junio de 1992, 88119 casos estando 55020 (64,5%) en la categoría de pendientes. En los despachos de esta misma instancia en cambio la información es algo mas fragmentaria y por tanto poco confiable para poder seguir los procesos judiciales en curso. Los juzgados especializados procesan 54684 comparandolas con las cifras ingresadas en esta primera instancia en lo penal, representa el 62% de los procesos penales totales. De esa cantidad 12335 casos entraban en la categoría de pendientes 22,5%. Apenas sabemos por el lado de los juzgados mixtos en esta 1° instancia que se procesa 4517 casos ingresados + 4113 casos resueltos ignorándose los casos pendientes. Es decir que comparando el total de procesos ingresados en 1° instancia (88119 casos), con los juzgados mixtos representa el 8,29% es asumido como carga procesada registrada en esos juzgados, ignoramos el total de casos pendientes y el mismo total de casos ventilados en juzgados mixtos.

4°-Sabemos en cambio que en 2° instancia en lo penal se procesaron en 1992 un total de 52059 casos, ubicándose 33510 casos en la categoría de pendientes, es decir el 64,5 % del total de casos procesados esa instancia penal. En los despachos de esta instancia, en cambio,

tales como las salas especializadas, se procesan 44744 casos, comparandolas con el total de los procesos penales en segunda instancia, esta representa el 86%, de los procesos. De ese total quedan en la categoría de pendientes 11686 casos o sea 26,1%. En las salas mixtas la situación es similar a la de 1° instancia, no hay datos de los casos pendientes ni del total de casos ventilados. Solo sabemos que comparando los 2284 casos resueltos + 3133 casos ingresados con el total de casos penales en 2ª instancia, dan una carga de proceso registrada de 10%.

5°- Aunque hay que tener en cuenta el papel jugado por el Ministerio Público y el cuerpo de Fiscales profesionales agrupados en esta entidad para resolver los casos desde 1980, facilitando fuera del aparato judicial las labores de procesamiento al resolver los pases de un caso al poder judicial, los datos del Ministerio Público son también desconocidos. No obstante se percibe que entre la denuncia recibida por la Policía Técnica y remitida por esta al sistema judicial, previo paso al Ministerio Público, los volúmenes de denuncias para el proceso judicial son al menos como vemos para 1991 muy bajas, no obstante el contraste con 1992 que se eleva importantemente en el ámbito penal. Resulta por ahora imposible establecer un nivel de eficiencia de esta institución al menos para estos años.

6°- Una referencia cuantitativa final aunque sesgada es el caso de Lima y la tasa promedio de procesos sentenciados entre 1980 y 1988. Esta es de 4,5% con respecto a las denuncias interpuestas en la policía técnica. No obstante también la falta de datos en los resultados entre casos ingresados, resueltos y pendientes en el sistema judicial. Se puede notar también una falta de regularidad en el universo de procesamientos que entran por año teniendo en cuenta por ejemplo que en los ámbitos laboral y agrario no se registra en 1991 ningún caso, aparecen mas bien en el año 1992 en el fuero laboral 2453 casos ingresados, 3127 casos resueltos y 8956 casos pendientes, lo que nos inclina a pensar que podría ser la irregularidad de los casos ingresados por año (sea por deficiencias en los registros estadísticos judiciales o del funcionamiento de las propias oficinas) lo más regular de esta institución. Mas allá de estas cifras los datos del movimiento judicial en todas las instancias y áreas (de paz letrada, civil, penal, laboral, agrario) entre 1987 y 1992 (INEI 1992: 99) tampoco muestran alguna regularidad, resultando difícil por no decir imposible explicar la falta de información al respecto.

C.- Una tercera percepción es la que liga a otras instancias del proceso de digestión de los procesos tanto fuera del aparato judicial (policía, fiscalía, penitenciaría) como dentro (juzgados de instrucción con los procesos sumarios y ordinarios, los tribunales correccionales y aún la verificación de la propia Corte Suprema) por la cantidad de filtros que determinan, al menos en un proceso penal, que el procesado sea detenido en un penal. Se podría entender así que el sistema ofrece varios dispositivos que filtran la oportunidad de los inculcados para no llegar hasta esa situación. En todo caso no depende solamente de este factor filtrante una evaluación aparentemente benigna y justa del sistema puesto que los efectos “residuales” de aquellos que si llegan hasta un penal resultan al momento de emitir sentencia de un efecto significativo sobre el funcionamiento del sistema, dado que la tasa de inculcados por regla general ha sobrepasado hasta triplicar la de sentenciados con carcelería, sumándose a ello las pésimas condiciones de hacinamiento en la que se encuentran aquellas personas.

D.- La percepción en términos generales, y que se liga al punto de vista anterior, es que si bien a través de más de veinte años ha habido un incremento de delitos registrados por la policía, con un creciente número de inculcados en las cárceles, y en cambio, una relativa estabilidad con una tendencia a la disminución de sentenciados con carcelería; demostraría

que la evolución en el tratamiento judicial de las faltas y delitos sería simultáneo a la construcción de una nueva cartografía de las ilegalidades y los delitos. Por algunas razones:

1°- El sistema de justicia penal muestra que a través del código penal (vigente desde 1991 aunque con una evolución que se remonta hasta 1924) existe una doble tendencia paulatina reflejado por un lado en la despenalización de delitos que en unos casos se mostraban irrelevantes (contra la religión, consumidores y pequeños traficantes de estupefacientes), mientras penalizaba con más fuerza otros delitos según las circunstancias y los daños de una amenaza real o potencial (delitos económicos, acaparamiento, especulación, adulteración; delitos especiales: contrabando, narcotráfico, terrorismo).

2°- Que el código procesal penal (vigente y reformada permanentemente en los últimos años) también mostraría esa doble tendencia con respecto al tratamiento de los procesados, aunque parece que el peso por retener inculcados en los penales es mucho mayor que en su sentido inverso.

3°- Ambos procesos, despenalización de delitos poco relevantes y aparición de nuevas figuras de delito con rigurosidad de los procesos penales, podría corresponder a que la nueva cartografía de delitos como terrorismo y narcotráfico o el crecimiento y consolidación sustantiva de delitos tradicionales como patrimonio, delitos contra el cuerpo la vida y la salud, además de otros considerados menores pero que al fin y al cabo terminan congestionando las cárceles y complicando el funcionamiento del aparato judicial como delitos contra las buenas costumbres; hablarían de una sociedad que ha venido sufriendo cambios por los procesos de modernización y urbanización, pero que también se ha vuelto más exigente con las funciones políticas de seguridad y sistema judicial al tratar de asumir un mayor control social que prevenga los delitos. En todo caso este sería un fenómeno interesante de explorar por qué hablaría de cómo se están llevando a cabo los procesos criminogénicos y el reforzamiento en las tareas de vigilancia y control de los sospechosos de faltas y delitos, antes que del afán exclusivo por resolver su situación jurídica. Esta situación denunciaría posiblemente que los penales se han convertido más que en un centro de readaptación social en un depósito de contención delictiva temporal.

LOS CAMINOS DE LA JUSTICIA EN EL PERÚ

El énfasis puesto en las dos últimas décadas con el conocimiento de los sistemas de justicia populares e informales en el Perú, nos lleva a revisar los supuestos sobre los que el sistema judicial oficial ha venido funcionando y el tipo de configuración institucional que ha asumido en la búsqueda de la justicia como valor supremo de la sociedad.

En la cabeza de este afán se hallan los juzgados de paz no letrados fundamentalmente, ya que más que una primera instancia del sistema judicial oficial que digiere una importante masa procesal (77% del total de magistrados del país), constituye una infiltración del sistema legal formal en el seno de una sociedad que con el transcurrir del tiempo y ante el eminente fracaso de la modernización en las últimas décadas, ha mantenido a pesar de todo su status de poder y autogobierno social. Para eso se ha servido de la legitimidad que le confiere el Estado por un lado como depositario de autoridad formal y por otro en la capacidad que han tenido para transar más allá de ese mismo orden legal que lo autoriza a cumplir con las expectativas de la población local.

La constatación en encuestas realizadas por el investigador Hans J. Brandt en la década de los '80 en Costa, Sierra y Selva en torno a la confianza de la población en las leyes y el

derecho estatal (ejercidos primordialmente por los jueces de paz y hasta cierto punto en los de primera instancia) dicen mucho sobre la legitimidad del orden legal entre la población:

CONFIANZA DE LA LEY

	COSTA %	SELVA %	SIERRA %
POCA	46,8	47	41,2
MUCHA	40,3	29,3	43,7
NINGUNA	12,9	23,7	15,1

Las razones de tal actitud no podían ser más claras en el siguiente orden de apreciación: no se cumplen (29%), no dan seguridad ni protección (17,6%), son injustas (14, 5%) (BRANDT. H.J. 1991:136-140).

En cuanto a la confianza de los jueces del Estado sus resultados son:

CONFIANZA DE LOS JUECES

	COSTA	SIERRA	SELVA
MUCHA	33,7	24,7	29,8
POCA	43	47	44,4
NINGUNA	23	28,3	25,8

Siguiendo el siguiente orden de apreciaciones: son inmorales (22,1%), injustos (22,1%), ineficaces (18,1%).

En ningún caso se cuestiona la presencia del Estado ni se justifica en contra. Ello se condice con la legítima capacidad de una policía relativamente presente en el territorio nacional para digerir ilegalidades y que en esta encuesta tenía un nivel de aceptación interesante: 33,3% en la costa, 19,6% en la sierra y 12,1% en la selva; siempre por encima de otras autoridades locales como los tenientes gobernadores, la institución y los dirigentes comunales (Ibid. 169). En este contexto la justicia de paz se puede mostrar eficiente con las expectativas de la población. No obstante tampoco es la fórmula más eficaz en la resolución de todos los conflictos aunque digiera una parte sustancial de ellos. El autor menciona que de los 6785 casos que revisara en las tres regiones quedaban arreglados por acuerdo de las partes el 64% de los casos quedando pendientes (espera de ser resuelto) un 30,85%, lo que de hecho no mella la preferencia de la población por estas autoridades con un 48,7% en la costa, 53% en la sierra y 49,6% en la selva. En todo caso esta categoría ("pendiente") resulta como dice el mismo autor, crucial de analizar porque dejaría en el aire una serie de situaciones que resultarían difíciles de prever en sus consecuencias, teniendo en cuenta que el grado de sujeción a los poderes locales organizados en los cuáles se encuentran expuestos estos jueces haría peligrar su función primordial como es impartir justicia y que Ana Teresa Revilla y Jorge Price constataron en la zona de Bamabamarca en el departamento de Cajamarca con las rondas campesinas (A. T. Revilla y J. Price. 1992: 256-259).

Aún así si la percepción de la población hacia el poder judicial formal resulta negativa, en opinión del autor, ante la posibilidad de que la legalidad y la autoridad contengan márgenes satisfactorios a sus expectativas. Ésta situación se condicionaría también a la ignorancia y

desconocimiento que ellos tienen hacia las leyes dada la poca información en zonas poco desarrolladas. A ello se agrega los tremendos prejuicios con que se ven ambos sectores de la sociedad (población y autoridades estatales) para hacer del sistema judicial una fuente legítima de autoridad y contribuir con eso a una labor más eficaz (Brandt. 1991: 143-144).

En esa perspectiva el problema de un país social y culturalmente heterogéneo que suele encontrar en las desigualdades sociales y diferencias étnico- regionales motivos para que el autoritarismo, arbitrariedad, corrupción y abuso como formulas normales en la administración de justicia; el principal obstáculo para que un flujo informativo de las normas con una adecuada relación autoridad- población, para dar solución al problema de la legitimidad y funcionalidad del sistema judicial. Con ello se resta el argumento de que las instancias de justicia independizadas del Estado estarían mejor capacitadas para dar una eficiente y satisfactoria administración de justicia no tanto por lo que puedan dar de si, sino porque las condiciones sociales y políticas en las cuáles deberían desenvolverse los haría insostenible en el mediano plazo con los principios políticos y jurídicos que lo sostienen como con la modernización económica y social.

Por otro lado las estadísticas muestran que los casos tipificados en el espacio de la ilegalidad y la delictuosidad con los cuáles tienen que confrontar estos espacios judiciales y cuasi judiciales, son de similares proporciones, lo que los ubica como instancias que confrontan los mismos problemas constituyendo tareas indesligables del Estado, haciéndose absurda la idea de tener que confrontarlos como escenarios judiciales desvinculados por los principio de eficiencia procesal.

Otro aspecto que se resalta en la capacidad del poder informal para impartir justicia como espacio autónomo, es la creencia extendida que reproducen nociones de un derecho consuetudinario o tradicional que la harían culturalmente incompatible con el derecho positivo. No obstante estos “derechos” han tenido la cualidad de incorporar una gama normativa que se sustenta más en la necesidad de suplir espacios que el Estado y su derecho positivo no han podido copar eficazmente, sea por ausencia o incapacidad de los gobiernos, que por la necesidad ancestral de preservar a como de lugar un prederecho estatal¹³.

¿Pero hasta que punto estas limitaciones justifican un abandono jurisdiccional de funciones y hasta de principios si es precisamente por razones como estas que el Estado – Nación legítima su actuación en contextos de modernización?

Los casos típicos al respecto son las famosas rondas campesinas y comités de autodefensa civil (CDC) que más allá de expresar las nociones consuetudinarias de derecho, único medio al que pueden apelar pero no el único para reordenar lo que la violencia en general y política en particular produjo, han servido para cubrir necesidades que en actuales condiciones el Estado no ha satisfecho y que curiosamente ahora han sido paulatinamente manejados en los últimos años en beneficio de la llamada seguridad nacional (P. Del Pino y Otros. 1996:175). Otro tanto se puede decir de lo que ha venido sucediendo en el ámbito urbano de la violencia donde justicias paralelas (con los famosos ajusticiamientos de delincuentes en plaza pública) (Revilla y Price.1992: 272) y privadas (incluyendo a los jueces de paz no letrados y comités de arbitraje) (A. Bustamante B. 1993) han debido resolver sus conflictos al margen de una juridicidad legal, articulando estados permanentes de violencia- seguridad

¹³ Es el caso de los derechos de propiedad que se mueven entre lo comunal y lo privado que preservan de las penurias económicas contingentes a las poblaciones campesinas más que el afán de mantener un arcaico sistema de producción (D. COTLEAR. 1989: 48-49)

con una incapacidad estatal de resolución dada la poca precisión por encontrar ámbitos satisfactorios de comunicación e integración de problemáticas comunes y compartidas.

LA NECESIDAD DE CONTEXTUALIZAR LAS ADMINISTRACIONES DE JUSTICIA: LA DIMENSIÓN HISTÓRICA

De antemano se puede decir que el problema judicial y su reforma no pasa en principio y exclusivamente por un problema de jurisdicciones entre derecho positivo y derecho tradicional y consuetudinario o un problema de compatibilidades tal como lo plantean los juristas y especialistas en derecho; tampoco es un problema estrictamente de eficiencias judiciales y redimensionamientos de un aparato estatal abocado a la reducción de sus funciones en favor de la sociedad civil, que por otro lado está estructuralmente articulado a peligrosas relaciones de autoritarismo y explotación (del cuál la mujer es la principal desprotegida en áreas rurales y urbanas).

La idea subyacente que aquí se parte para enfocar ese poder judicial y las condiciones de reforma al cuál debería responder en el contexto histórico del Estado – Nación, privilegia la opinión de que en toda sociedad en vías de modernización hay prácticas judiciales distintas y dispersas, respaldadas siempre por una legitimidad de poder construidos en torno a la administración de justicia que es homogenizada por ese Estado modernizador¹⁴. En el caso peruano curiosamente este ha sido un proceso inverso ya que las administraciones de justicia se han ido constituyendo no a partir de la formula homogenizadora de un Estado y sus proyectos de modernización que se implementaron en las décadas del '70 y '80, sino que se han diversificado y dispersado más a partir de los relativos fracasos de esos proyectos incidiendo en las reformas de justicia practicadas en esas décadas.

En ese sentido la administración de justicia es parte de un sistema estatal desarticulado de las necesidades de su sociedad pero no sólo en términos concretos de jurisdicción y administración formal al cuál todos cuestionan claramente, sino que este poder tampoco está socialmente respaldado por un eficiente marco de comunicación entre las experiencias de las diversas instancias que imparten justicia en la sociedad (formales e informales), que le permitan constituir un cuerpo articulado de legitimidad entre las diferentes instancias de esos espacios (que al fin y al cabo constituyen la nación misma) y el Estado, a partir de experiencias comunes y distintas. El aprendizaje y su articulación experimental en el mediano y largo plazo deberían constituir en ese sentido una tarea primordial que el Estado debería asumir en una tarea permanente de reforma del sistema judicial para adecuarlo no solo a los procesos de crecimiento y desarrollo económico, social, político y cultural sino en los mismos procesos de depresión en el que se encuentre sometido; amén de la necesidad de una articulación integral de expectativas y aceptación de la sociedad al cuál durante años el sistema judicial ha estado esquivo siempre en su funcionamiento.

Como se habrá notado esta no es una tarea exclusiva de juristas, administradores o políticos interesados en la reforma; ni siquiera lo sería de sociólogos, ni antropólogos afanados en buscar respuestas de compatibilidad cognitivas entre el derecho clásico que sustenta el proceso judicial formal o los derechos no clásicos que sostienen la administración de justicia informal, tradicional o no moderno. Tampoco hay voluntad de exclusión mutua, porque al fin y al cabo son los tecnócratas que deben manejarla de modo efectivo y operativo en los diversos espacios que debería corresponderle. Si hay en cambio una prioridad de perspectivas en un problema en el que normalmente un historiador no ha tenido

¹⁴ Los casos más concretos: Costa Rica, USA y países del OCDE.

habitualmente la costumbre de expresar su opinión, pero que se hace indispensable en la medida que se quiere proyectar un poder judicial reactivo y dinámico a las exigencias de una sociedad que también se transforma. En todo caso esa perspectiva exige no solo proyección temporal hacia adelante sino hacia atrás y junto a ello, localizar en las diversidades múltiples del paisaje geográfico del pasado la experiencia judicial, puesto que enriquecería un bagaje de experiencias que por lo demás hoy se presenta bastante incierto y difuso para que el Estado y la propia sociedad entablen comunicación e intercambio de conocimientos tanto para la resolución de este problema como las de cualquier otro tipo.

A MODO DE CONCLUSIONES PRELIMINARES:

Se pueden extraer principalmente algunas conclusiones:

1°- La reforma judicial no es un proceso reciente, único, ni homogéneo. No es reciente porque se registran antecedentes desde el siglo pasado (Ramón Gutiérrez Paredes "Abusos y Reformas del Poder Judicial en todos sus Grados". Lima. Imp. El Universo. Carlos Prince. 1889. 62 p.). No es único porque ha habido propuestas y modelos de reforma desde las más diversas perspectivas y opciones según las coyunturas políticas en las que se haya dado: administrativo- jurídico- jurisdiccional, social y político, económico y doctrinal. Tampoco es homogéneo, al menos en los últimos 25 años, porque ha habido avances en algunos aspectos como el reconocimiento de la justicia de paz en el sistema judicial peruano; se han introducido nuevos mecanismos de resolución jurisdiccional como el arbitraje y la conciliación como formas funcionales de descongestionamiento judicial; y ha habido retrocesos flagrantes como la introducción de la jurisdicción militar en los asuntos civiles y el retiro del sistema contencioso de algunos fueros internacionales.

2° Los diversos enfoques y tratamientos a la reforma judicial ha priorizado las dimensiones privativas del régimen judicial; es decir que han centrado su atención en los impactos de las reformas en la sociedad a partir de los mecanismos formales de administración de justicia (incluyendo los de paz) y han evaluado en algunos casos la significancia de los mecanismos informales en esa administración.

3°- Se ha descuidado el enfoque de un referente global orgánico del sistema judicial que fuera más allá de los mecanismos jurisdiccionales y sirviera como un aspecto de la incidencia modernizadora del Estado- Nación en la formación de una sociedad desarrollada en los últimos 30 años. Las consecuencias de tal descuido resultan obvias, tras el periodo de crisis de la década de los '80 y la introducción de una nueva coyuntura que cuestionaba sus logros y fracasos, la propuesta vigente hoy en día de reforma judicial enfatiza un discurso en torno a la eficiencia del mercado y ya no en las funciones primordiales del Estado- Nación.

4°- El esbozo de análisis realizado hasta aquí reconfigura los términos de institucionalidad judicial en torno a los logros alcanzados por las reformas en marcha en las últimas décadas, la forma como se los ha planteado en un nivel político intelectual, las dimensiones orgánicas de las instituciones que rodean al sistema judicial como parte del problema judicial (Policía, Ministerio Público, INPE) y el significado de las actuaciones judiciales de base (justicia de paz, órganos de conciliación y arbitraje) y justicias informales en un contexto de modernización que según los modelos de desarrollo capitalista contemporáneo imponen. Así, la principal conclusión estima que el sistema judicial en los países en vías de modernización actúan no solo en función de objetivos políticos doctrinarios del Estado - Nación (construcción de una verdad jurídica moderna), eficiencias del mercado y normalización social de los sujetos que actúan al margen del mercado y sus instituciones en

forma de ilegalidades y delitos (sistemas de producción y de reproducción del poder) , sino que además el sistema judicial en el conjunto de prácticas legales y jurisdiccionales requiere de un amplio marco de comunicación de experiencias de los subsistemas de administración judiciales reconocidos (órganos de administración de justicia de base civil y fueros informales de justicia de las organizaciones sociales de base) para ser integrados a un sistema judicial que hegemonice su jurisdicción con base al intercambio del conocimiento de verdades jurídicas en contextos de experiencias comunes sin mella de la jurisdiccionalidad estatal.

5°- Dado que la histórica heterogenidad social y cultural de la sociedad peruana, profundizada con los últimos 30 años de procesos de modernización no le permitiría fundar un sistema judicial eficiente y sobretodo legitimada en los principios que le dieron nacimiento (exclusivos principios de verdad jurídica occidental moderno), se hace indispensable que en el marco de aprendizaje y comunicación cultural de prácticas judiciales, se reconstruyan modelos cognitivos de esas formas de actuación para ser evaluadas y rediseñadas en un nuevo proceso de reforma, haciéndose indispensable la participación de especialistas en la materia, incluyendo claro está la recuperación del aporte historiográfico en esta reevaluación del poder judicial.

Lima, octubre de 1999.

* Artículo publicado en la revista Perú Contemporáneo N°2, Lima. 2000. pp. 159-174

BIBLIOGRAFIA.-

APOYO - INDECOPI:

Importancia de las Instituciones en el Desarrollo de una Economía de Mercado. Lima. 1995.

BRANDT, Hans Jürgen:

Justicia Popular. Nativos Campesinos. Lima. CIJ de la Corte Suprema de Justicia de la República y Fundación Friedrich Naumann. 1987.

En Nombre de la Paz Comunal. Un Análisis de la Justicia de Paz en el Perú. Lima. 1990.

BUSTAMANTE BELAUNDE, Alberto:

Justicia Alternativa. Lima. Instituto de Economía y Libre Mercado. 1993

CARDENAS KRENZ, Ronald:

La Costumbre como fuente del Derecho Civil. Derecho y Relación Social. Univ. Femenina del Sagrado Corazón. Fac. de Derecho. Lima. 1998.

Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo:

La Administración de Justicia en América Latina. Lima. 1980.

COTLEAR, Daniel:

Desarrollo Campesino en los Andes. Lima. IEP.1989.

CHÁVEZ DE PAZ, Denis:

"Indicadores de Desarrollo Socio - Económico y Criminal en el Perú" UNMSM. Lima. 1995. Tesis para optar el grado de Doctor en Sociología. UNMSM.

DEL PINO, Ponciano:

"Tiempos de Guerra y de Dioses: Ronderos, Evangélicos y Senderistas en el Valle del Río Apurímac". En C. I Degregori: Las Rondas Campesinas y La Derrota de Sendero Luminoso. Lima. IEP. 1995.

PASARA, José Luis:

Jueces, Justicia y Poder en el Perú. Lima. 1982.

FOCAULT, Michel:

La Verdad y las Formas Jurídicas. Gedisa. Barcelona. 1992.

REVILLA, Ana Teresa y PRICE, Jorge:

La Administración de Justicia Informal. Posibilidades de Integración. Lima. Fundación M.J. Bustamante de la Fuente. 1992.

PRE-PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

EL PROBLEMA

La constitución peruana de 1993, al igual que la de 1979, establece en el 1° capítulo referente al derecho de las personas, en uno de los incisos del artículo 2°, lo siguiente:

“A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o cualquier otra índole”

Esta frase imperativa a la luz de la realidad actual es un principio fundacional del Estado peruano como República. La realidad histórica y de los estudios realizados en los últimos 25 años en el sistema legal, muestra sin embargo una dinámica distinta, diferenciada y yuxtapuesta de la ley y la realidad a la que trata de dar un orden jurídico y social. Su mejor exposición es la crisis del sistema judicial peruano (poder judicial + instancias jurídicas de base civil) que muestran poca homogeneidad y coherencia en el desempeño regular que la constitución política les asigna. El debate que se ha generado en todo caso y que pretende solucionar los problemas institucionales en una jurisdiccionalidad acorde a su realidad ha planteando para eso dos vías de reforma:

Una que contempla corregir los defectos estructurales del poder judicial formal que acrecienten sus potencialidades por la vía política regular administrativa.

Otra que quiere liberar al poder político de las responsabilidades elementales de un Estado- Nación, proponiéndole alternativas a favor de la autoadministración judicial de las fuerzas sociales que se mueven bajo un régimen de libre mercado.

Ambas posibilidades reconfiguran funciones del Estado diferenciadas sustancialmente por el tipo de participación y rol que debe tener en la sociedad. Ambas en cierta forma excluyen que la responsabilidad del Estado- Nación en un contexto de modernización económica y social por la vía del mercado libre, busque la posibilidad de que integrar las instancias judiciales (poder judicial – instancias jurídicas de base) en una sola estructura judicial acorde al tipo de desarrollo social del país, implica un marco de comunicación integradora de culturas jurídicas y sociales previo. Para logra eso debe priorizarse la necesidad de hacer investigaciones y pruebas de realidades históricos- culturales diferenciadas teniendo en cuenta una región específica que sustente el planteamiento en tal esquema.

LOS OBJETIVOS:

A.- Reconocer en una región, provincia o poblado a escoger, las prácticas judiciales corrientes y las formas de verdad jurídica por el que se reglan los conflictos de los miembros de la comunidad.

B.- La continuidad y los cambios de esas formas y prácticas judiciales en el contexto local y nacional.

C.- Su capacidad de articulase al Poder jurisdiccional del sistema judicial nacional.

- La Hipótesis, los antecedentes bibliográficos, la metodología de investigación, las propuestas y utilidades estarían a consideración de una evaluación más precisa del objeto de estudio escogido y fijado para los propósitos establecidos. (Esta parte queda a consideración del lugar y el tiempo escogido. Hasta hoy se consideran dos ejes: Satipo en la Selva Central del Dpto. de Junín y Huamanga en Ayacucho).