































































































































































































































































































































































que esto puede ser posible, entonces tendremos tantos sistemas judiciales como ciudades y pueblos existan en cada región de un país.

El gran problema con este supuesto no es tanto por la gran cantidad de sistemas judiciales que existirían. Tiene que ver más con la gran cantidad de efectos externos que ocurriría entre distintas localidades y con el tema particular de la jurisdicción o juez competente.

La mayoría de casos que se resuelven en el aparato judicial tienen que ver con procesos contenciosos, en cualquier tipo de materia. El servicio judicial por excelencia es aquel servicio en el cual se resuelve un conflicto de intereses entre dos o más partes. Es decir que en el servicio judicial usualmente no interviene un solo usuario, sino dos o más litigantes.

Sobre el caso propuesto se pueden presentar dos situaciones. Una situación es que en determinada ciudad, la cual tiene su propio sistema judicial, todos los conflictos de intereses que puedan nacer son conflictos que suceden entre los propios residentes que viven en dicha jurisdicción.

Es decir, se entiende que los residentes de dicha ciudad no tienen ningún tipo de relaciones sociales, comerciales, familiares con los residentes de las ciudades vecinas de todo el país y, por tanto, no es posible que se surjan conflictos entre ellos.

En este supuesto, efectivamente los beneficios, tanto sociales como privados derivados del sistema judicial de dicha ciudad alcanzan o se internalizan solamente

en sus residentes. Si Juan y Pedro, ambos residentes de la misma ciudad, tienen un conflicto, el tribunal competente para llevar su caso será un tribunal de su propia ciudad. Ambos se beneficiarán si su sistema judicial es rápido y justo o se perjudicarán si es un sistema lento, costoso y corrupto.

La segunda situación es más complicada pero más real. En este caso los residentes de la ciudad pueden llegar a tener conflictos con los residentes de la comunidad vecina y, en general, con todas las personas que viven el país.

En esta situación, si Juan de la ciudad "A" tiene un conflicto con Roberto de la ciudad "B", se presentaría entonces el gran problema de la jurisdicción o juez competente. Superado ese problema y decidido que la jurisdicción competente es el Tribunal de la ciudad "B" de Roberto, entonces nace un nuevo problema. Si el Tribunal de la ciudad "B" se caracteriza por ser ineficiente en su prestación del servicio de justicia, dado que sus residentes pagan pocos impuestos, entonces Juan se verá seriamente perjudicado.

Si en el conflicto están en juego los derechos de propiedad de Juan, no tendrá ninguna seguridad de que dichos derechos se respeten ante un Tribunal Judicial ineficiente y posiblemente corrupto. En la situación contraria, si el Tribunal competente es el Tribunal de la ciudad A, entonces en este caso Roberto será beneficiado con un sistema judicial eficiente.

De esta manera se reflejan serias dificultades que podrían ocurrir en el caso el servicio de justicia sea prestado a nivel local. Es casi imposible que ocurra la

primera situación. En un país una persona puede tener todo tipo de relaciones jurídicas con las demás personas del país y ello no se puede evitar.

Por tanto, ocurre un serio problema de externalidades entre jurisdicciones ya que los beneficios que produciría el servicio judicial de determinado gobierno local no se internaliza predominantemente en sus residentes. Ellos pueden tener conflictos con personas de otras localidades y sus conflictos pueden ser discutidos en otros tribunales.

Asimismo, los residentes de otras localidades pueden verse beneficiados con el sistema judicial de este gobierno local, lo cual indica que efectivamente ocurre una externalidad positiva en la prestación de este bien público.

Desde esta perspectiva sería más eficiente que el servicio de justicia sea provisto por un nivel mayor de gobierno que el nivel de gobierno local.

La solución más drástica sería que el servicio de justicia sea provisto a un nivel nacional, es decir, a nivel de todo el país. De esta manera se elimina cualquier problema derivado con las externalidades. Cualquier conflicto surgido entre dos personas dentro del país, así se encuentren en los dos extremos de la nación se solucionará por un tribunal manejado directamente por el sistema judicial nacional.

No obstante, si el país es grande y cabe la posibilidad de organizarse territorialmente en regiones, si se toma esta solución se perdería en su totalidad de las ganancias en eficiencia asignativa del Modelo de Tiebout, y definitivamente se

perderían las ganancias en la eficiencia productiva puesto que existiría un único gobierno que presta el servicio y no varios.

Ante ello cabe la segunda posibilidad, de que el servicio de justicia sea provisto por un nivel intermedio de gobierno. Esto es por ejemplo, por gobiernos regionales en el caso de un Estado Unitario o los estados federados, en caso de un Estado Federal.

En este caso, igualmente, no se podría evitar el surgimiento de los problemas anteriormente señalados ya que pueden existir conflictos entre residentes de dos regiones distintas, pero ello ocurriría en menor medida.

Efectivamente, si el servicio es provisto por un nivel de gobierno intermedio que tiene dentro de su jurisdicción a una cantidad considerable de población, es mucho más probable que los conflictos en los cuales se vea involucrado un residente de una región sea justamente con otro residente de la misma región.

Si esto es así, entonces los beneficios privados y sociales producidos por el sistema judicial de una región se internalizarían predominantemente entre sus residentes. De esta forma el residente de una región recibiría directamente los beneficios que le proporciona su sistema judicial. Existiría una directa relación entre los impuestos que paga y el servicio judicial que recibe.

Por ejemplo, y tomando en cuenta la propuesta que se describió en la sección anterior, si en la región "C" su gobierno regional ha logrado conseguir que el Consejo apruebe un proyecto de reforma sobre el proceso civil y comercial que incluyen innovadoras propuestas que lograrán disminuir considerablemente los

tiempos y reducir la carga procesal, los beneficios derivados de la aplicación de esta reforma alcanzarán principalmente a los residentes de esta región.<sup>74</sup>

En la medida que la mayoría de relaciones jurídicas surgen principalmente entre los mismos residentes de esta región, sean estos personas naturales o empresas, los beneficios sociales y privados ocasionados por la mejora en la eficiencia del servicio de justicia alcanzarán a estos residentes porque sus conflictos serán resueltos bajo los tribunales de esta región “C” y no de otra vecina.

La seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos será mayor en esta región “C”, las transacciones serán menos costosas y habrá mayor confianza en el sistema judicial de esta región “C” y por tanto mayores inversiones en esta región “C”. Los beneficios se internalizan predominantemente en la región “C” porque esta región tiene un tamaño adecuado para generar un importante desarrollo económico y social.

Ahora bien, inevitablemente ocurrirán conflictos entre residentes de distintas regiones. Sin embargo, esta cuestión podría ser resuelta si se establece que todos aquellos conflictos que surjan entre residentes de distintas jurisdicciones regionales serán resueltas por un tribunal de alcance nacional.

Es lo que sucede por ejemplo en el caso de las cortes federales en los Estados Unidos. Una de las características de las cortes federales es que son competentes

---

<sup>74</sup> Nuevamente es último caso solo sería posible en Estados donde los gobiernos intermedios tienen las facultades para crear sus propias normas procesales.

para conocer los conflictos surgidos entre ciudadanos de distintos estados federados.<sup>75</sup>

De esta forma se logra mitigar el problema de los posibles efectos externos que surgirían y, al mismo tiempo, se logra conseguir un escenario donde coexisten gobiernos regionales quienes compiten entre sí y, al mismo tiempo, se logra evitar el monopolio en el servicio de justicia por una sola entidad de gobierno.

### **III.5 APLICACIÓN DE LA TEORÍA EN EL PERÚ: REQUISITOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES.**

Llegado a este punto de la investigación, consideramos que se cuenta con las herramientas teóricas suficientes para esbozar una propuesta de aplicación concreta, de dicha teoría, a la realidad del servicio judicial. Particularmente al caso peruano.

Las implicancias normativas que nos deja hasta el momento, tanto el modelo formal de Tiebout como las contribuciones posteriores de otros autores, es que el servicio de justicia puede ser prestado por un nivel intermedio de gobierno.

Esto puede ser llevado a cabo por el nivel de gobierno regional en el caso de un estado unitario o por un Estado miembro en el caso de un Estado federal. La teoría puede ser aplicada, por tanto, en Estado Unitarios o Federales.

---

<sup>75</sup> En el caso peruano, si se crearan las cortes regionales, el Poder Judicial actual de alcance nacional, podría tener como una de sus funciones ser competente para conocer los conflictos de ciudadanos de distintas regiones.

En esta sección se discutirán cuáles son los cambios fundamentales que se deben llevar a cabo para mejorar el servicio de justicia peruano, de acuerdo con la teoría revisada en esta investigación.

### III.5.1 La organización actual del Poder Judicial.

La teoría nos dice que el servicio de justicia debe ser provisto por distintos gobiernos para fomentar la competencia y la eficiencia en la producción del mismo. Dado que se ha visto que ello no es viable para el caso de los gobiernos locales, los distintos gobiernos este caso son de un nivel intermedio. En el caso particular peruano se trataría de los gobiernos regionales.

No obstante, como se analizó en la segunda sección de este capítulo, el servicio de justicia, en la realidad de la mayoría de los países, es encargada a un Poder Judicial de alcance nacional, el mismo que debe gozar de independencia con respecto a los otros poderes del Estado.

De esta manera para conciliar la competencia con el tema de la independencia y la separación de poderes se presentó una propuesta de organización del Poder Judicial donde se distribuía territorialmente a través de Zonas Judiciales.<sup>76</sup>

La característica principal de esta propuesta es que el Poder Judicial está organizado en Zonas Judiciales las mismas que operan en las distintas regiones de

---

<sup>76</sup> Ver página 159.

un país. Asimismo, las tareas de administración y gestión del servicio de justicia eran encargadas a una Oficina Administrativa separada de la Zona Judicial, cuyos directores y gerentes eran nombrados y rendían cuentas, no a los jueces, sino al gobierno de cada región.

La finalidad de dicha propuesta era permitir que se desarrolle el mecanismo de incentivos producto de la competencia entre gobiernos para el caso del servicio de justicia, permitiendo que estos gobiernos tengan incidencia en la gestión de este servicio, sin afectar la independencia judicial puesto que las tareas jurisdiccionales permanecían como funciones exclusivas de los jueces.

Ahora bien, para aplicar esta propuesta a la realidad peruana se necesitan realizar una gran variedad de cambios legales y constitucionales, tanto en la estructura y organización del Poder Judicial, como en el tema de la descentralización del Estado. Primero se tratará de evaluar los principales cambios respecto al Poder Judicial y luego el tema de la descentralización.

### **III.5.1.1 La descentralización del Poder Judicial**

Uno de los principales cambios necesarios para aplicar la teoría se refiere a la necesidad de descentralizar el Poder Judicial territorialmente entre las distintas regiones.

Esta necesaria distribución territorial del Poder Judicial no es una mera desconcentración de funciones. En efecto, actualmente el Poder Judicial en el Perú

se organiza en distritos judiciales y en estos distritos funcionan las Cortes Superiores.

Sin embargo, estas Cortes Superiores son dependientes económica y administrativamente de la Corte Suprema de la Nación.<sup>77</sup> Asimismo, no tienen ningún tipo de vínculo con los gobiernos que actúan dentro de los distritos judiciales, puesto que un distrito judicial no es equivalente a departamento o región aunque puedan tener las mismas demarcaciones.

Desde esta perspectiva, para que se pueda llevar a cabo la propuesta antes mencionada es necesario que el Poder Judicial pueda distribuirse en Zonas Judiciales, o también podrían denominarse, Cortes Regionales.

La idea, más allá del nombre, es que estas Cortes Regionales tengan su propia organización dentro de cada región y lleven a cabo la administración y gestión del servicio judicial en colaboración con los Gobiernos Regionales.

Uno de los cambios más importantes sobre este aspecto es que los recursos para financiar el servicio de justicia dentro de cada Corte Regional provienen en su gran mayoría de los impuestos que pagan los ciudadanos de cada región.

Este último punto será mejor desarrollado cuando se trate del nivel de descentralización fiscal que se necesita, en la siguiente sección. Por el momento,

---

<sup>77</sup> El Gerente General del Poder Judicial tiene que atender todos los pedidos de recursos que provienen de los distritos judiciales en todo el país.

basta decir que esta organización judicial propuesta, ya constituye un cambio trascendental en la estructura actual del Poder Judicial.

Estas Cortes Regionales tendrían una organización propia y solo tendrían competencia para conocer casos que surjan entre ciudadanos dentro de su respectiva región.<sup>78</sup>

Es por ello que, además de las Cortes Regionales, debe existir también una Corte de alcance nacional o Corte Nacional que tenga competencia para conocer conflictos que surjan entre ciudadanos de distintas regiones, además de otros tipos de cuestiones como conflictos institucionales entre distintos gobiernos regionales.<sup>79</sup>

La primera impresión que puede surgir, respecto a esta propuesta de organización judicial, es que se trata de una organización muy similar a la que se desarrolla en un Estado Federal.

En efecto, en un Estado Federal no existe un único Poder Judicial. Existen tantos sistemas judiciales como Estados Miembros existan (Cortes Estatales) y un sistema judicial de alcance nacional (Cortes Federales).

Respecto a este punto considero que las distintas formas de organización que se puedan desarrollar para una institución del Estado, en este caso el Poder Judicial, no pertenecen únicamente a un Estado Federal.

---

<sup>78</sup> Esto podría lograrse con una modificación del actual código procesal civil respecto a la jurisdicción y competencia de las Cortes.

<sup>79</sup> Esta función podría ser llevada a cabo por la administración actual del Poder Judicial en Lima.

Esta forma de organización puede ser utilizada también para el caso de un Estado Unitario descentralizado, si con ello se logra establecer el mecanismo de incentivos deseado para mejorar la eficiencia de un servicio tan importante como el servicio judicial.

Ahora bien, una posible crítica tiene que ver con que, bajo esta organización se estaría vulnerando el Principio de Unidad de la función jurisdiccional reconocido en la Constitución del Perú.

No obstante, como se anotó previamente en el segundo capítulo al tratar sobre el servicio de justicia y el derecho peruano, el principio de unidad no quiere decir que, debido a que el Perú es un Estado unitario, y no Federal, solo debe existir una única institución que ejerza la función jurisdiccional.

Como lo señala la defensoría del Pueblo:

“A lo que alude en esencia el principio de *unidad de la función jurisdiccional* es a que toda manifestación de la función jurisdiccional, debe compartir un mismo estatuto o elementos característicos, entre ellos, las notas de: *exclusividad, independencia, inamovilidad*. De manera tal que lo que se reparte, divide o independiza no es la jurisdicción sino la competencia para ejercerla.”<sup>80</sup>

### III.5.1.2 La Oficina Administrativa del Servicio Judicial

---

<sup>80</sup> Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 104: Inconstitucionalidad de la legislación penal militar policial aprobada por la Ley N° 28665 y el Decreto Legislativo N° 961. En: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

El otro gran cambio en la organización del Poder Judicial, se refiere a la necesidad de separar las tareas jurisdiccionales de las tareas administrativas mediante la creación de un organismo separado de las Cortes Regionales para que se encargue de la dirección y gestión del servicio de justicia.

Estas Oficinas Administrativas, que existirán en cada región, cumplirán funciones similares a las que cumplen hoy en día el Consejo Ejecutivo dentro del Poder Judicial.

La diferencia está en que estas Oficinas se encuentran dirigidas por funcionarios profesionales y técnicos especializados en la gestión pública, en lugar de estar dirigidas por jueces. Asimismo, son instituciones que no forman parte del aparato judicial. Es un nuevo órgano con libertad para efectuar las decisiones que son de su competencia.

Por otro lado, además de estar a cargo del aspecto meramente administrativo, esta entidad tendrá la capacidad para llevar a cabo la política general e implementar planes de desarrollo de las Cortes Judiciales. Es decir, a diferencia del actual Consejo Ejecutivo, quien simplemente propone estas medidas a la Sala Plena (conformada por más jueces), la Oficina Administrativa podrá llevar a cabo estas medidas directamente.

En estos nuevos organismos, no sólo se llevará a cabo la contabilidad de la Cortes Regionales o se administrará su presupuesto, también será el espacio en donde se pueda pensar, planificar y desarrollar todas las posibles mejoras en el servicio de justicia, aumentar la productividad, mejorar los métodos de trabajo y reducir costos.

Dentro de esta labor se podrá identificar aquellos trámites o procedimientos innecesarios y costosos que contribuyen a que el proceso judicial sea más lento y engorroso, y se contará con la facultad para proponer las iniciativas para modificar las normas procesales.<sup>81</sup>

Ahora bien, el Directorio de esta nueva organización será nombrado por el Gobierno Regional de cada Región. De esta manera cada gobierno regional tendrá incidencia en la gestión del servicio de justicia y se podrá desarrollar el mecanismo de incentivos de la teoría, producto de la competencia entre gobiernos y la presión política de los residentes-contribuyentes quienes pagan directamente con sus impuestos, la provisión de dicho servicio y otros.

### III.5.1.3 Independencia judicial

Una cuestión que debe ser aclarada, es que las Oficinas Administrativas tienen facultades únicamente sobre la gestión técnica del servicio de justicia. Las Oficinas Administrativas no tienen ninguna clase de intervención o injerencia en la función jurisdiccional, puesto que esta función corresponde únicamente a los jueces.

Por otro lado, si bien las Oficinas Administrativas se encargan de contratar y pagar a los trabajadores de las Cortes Regionales, la situación es distinta cuando se trata de los jueces. Estas oficinas no contratan a los jueces.

---

<sup>81</sup> Esto último tiene que ir de la mano con una necesaria modificación constitucional respecto a la autonomía de las regiones para crear sus propias normas procesales. Esto se discutirá en la sección sobre descentralización.

Por el contrario, se puede mantener el sistema de selección y nombramiento que actualmente rige en el Perú, donde el Consejo Nacional de la Magistratura tiene esa función.

Ahora bien, a pesar de ello es necesario establecer todo tipo de medidas que aseguren la independencia de los jueces. Medidas que podrían requerir cambios en las normas legales y constitucionales.

La medida básica y fundamental que garantiza la independencia de los jueces es la seguridad en el cargo. Una vez que los jueces son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura se debe asegurar su permanencia en el cargo por una cantidad razonable de años.

Los medios por los cuales se puede destituir a un juez deben ser prácticamente nulos y los únicos que hay deben corresponder solo por sanciones disciplinarias. Las únicas entidades capaces de destituir a un juez por estas vías son el Consejo Nacional de la Magistratura o dentro de las propias Cortes Regionales.

Ni el Gobierno Regional y las Oficinas Administrativas tienen forma alguna de destituir a un juez. De esta forma se evita que estos últimos puedan presionar o influir en las decisiones de los jueces.

Otra medida que asegura la independencia de los jueces tienen que ver con el tema de los salarios. El salario de un juez debe encontrarse dentro del rango más alto de salarios de los funcionarios públicos del Estado, al igual que los beneficios laborales. Este salario debe ser fijado por ley y las Oficinas Administrativas no pueden bajo

ninguna circunstancia reducir el salario de los jueces durante el período que ejercen sus cargos.

Las Oficinas Administrativas únicamente evalúan la cantidad de jueces que se necesitan en función de la demanda de los servicios judiciales y solicitan al Consejo Nacional de la Magistratura la cantidad de jueces necesarios. Una vez los jueces se encuentran establecidos en sus cargos, las Oficinas deben cumplir con pagarles el salario ya fijado por ley.

### **III.5.2 El nivel de descentralización en Perú.**

#### **III.5.2.1 Autonomía fiscal.**

La teoría revisada en esta investigación nos señala que la existencia de distintos gobiernos y los distintos tipos de competencia que puedan surgir entre ellos puede generar información necesaria para los residentes y, al mismo tiempo incentivos en las propias autoridades de gobierno, para aumentar el nivel de productividad y mejorar la eficiencia en la producción de los bienes públicos como el servicio de justicia.

Uno de los puntos clave de toda esta teoría es que es un requisito casi fundamental la existencia de una relación muy particular entre residentes y su gobierno. Debe existir una relación cercana muy similar a una relación de agencia en la cual el residente o ciudadano (principal) tiene la necesidad de consumo de un bien público y, para satisfacerla, encarga su dinero (impuestos) a un gobierno (agente) para que lo administre eficientemente y lo provea de dichos bienes.

La importancia de esta relación, más que tenga que ser similar a una relación de agencia, tiene que ver con que el residente tenga cierto conocimiento de que el dinero que está otorgando (en la forma de impuestos) a un gobierno administrador, sea destinado a la producción de los bienes públicos de su necesidad. Luego, sobre la base de esta relación el ciudadano podrá evaluar el desempeño del gobierno.

En la teoría de Tiebout esta relación está presente, dado que los impuestos son vistos prácticamente como precios, en donde las personas eligen sus lugares de residencia basados en sus preferencias particulares por los bienes públicos, de tal forma que obtienen el nivel de bien público por el cual están dispuestos a pagar. Igualmente, las teorías de Caroline Hoxby y Timothy Besley, revisadas anteriormente están justamente, fundamentadas sobre la base de modelos de agencia.<sup>82</sup>

Desde esta perspectiva se hace necesario que, en el caso concreto, los bienes y servicios públicos producidos por los gobiernos regionales, sean financiados, por lo menos en su mayoría, con recursos propios provenientes de los impuestos que pagan los residentes de la región. Es decir se hace necesario, como primer requisito, una mayor autonomía fiscal de las regiones, en lugar de un sistema basado en transferencias.

En un sistema basado en transferencias de recursos hacia gobiernos regionales, se rompe esta relación entre residente y gobernador, eliminándose, tal vez no la

---

<sup>82</sup> Hoxby, Caroline M. 1999. "The Productivity of Schools and Other Local Public Goods Producers." *Journal Of Public Economics* 74, no. 1: 1-30. Besley, Timothy & Anne Case. 1995. "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition." *American Economic Review* 85, no. 1: 25-45.



productiva, utilizando la menor cantidad de impuestos y logrando mejores resultados en los servicios que brindan.

Ahora bien, para que los gobiernos regionales puedan llevar a cabo esta tarea de maximizar resultados y minimizar costos, deben tener la suficiente capacidad para llevar a cabo los cambios y medidas necesarias para mejorar los servicios.

Es así que, tan importante como el requisito de la autonomía fiscal, es el requisito respecto a la autonomía administrativa y de gestión de estos gobiernos sub nacionales. Los gobiernos deben tener una gran capacidad para imponer cambios y mejoras a la gestión de bienes públicos que proveen.

La eficiencia de los bienes públicos no se consigue solamente con mayores ingresos fiscales; la capacidad de organización y gestión para administrar adecuadamente los pocos recursos es un factor fundamental.

El mecanismo de competencia genera justamente incentivos en los gobiernos para esforzarse, no en aumentar las tasas de los impuestos, sino en mejorar la gestión de recursos públicos. Para ello es indispensable que estos gobiernos tengan autonomía respecto a la forma de organizar y administrar los servicios. Solo así podrán innovar y experimentar con nuevas alternativas que conduzcan a un mejor aprovechamiento de los recursos.

Por el contrario, si estos gobiernos regionales, están sometidos a lineamientos impuestos por el gobierno nacional, respecto a cómo se deben llevar a cabo las

finanzas públicas o como deben invertir sus presupuestos se encontrarán restringidos y limitados a una sola forma o un solo método de gestión pública.

La autonomía fiscal es un buen instrumento para disminuir la dependencia porque, ya no dependen únicamente de los recursos transferidos. También pueden hacer usos de los recursos propios, pero también deben tener discrecionalidad para administrar los bienes y servicios públicos en su jurisdicción.

En el caso concreto del servicio de justicia, los gobiernos regionales, a través de las Oficinas Administrativas, deben ser capaces de llevar a cabo todas las medidas necesarias para mejorar el servicio de justicia.

Ahora bien, esto impone una serie de cambios en la normativa peruana respecto del régimen de la descentralización. Uno de los cambios más trascendentales tiene que ver con las competencias normativas y la autonomía política de los gobiernos regionales.

Como se mencionó anteriormente, la Oficina Administrativa es una entidad en la cual, además de resolver los temas contables y administrativos propios de cualquier institución pública, tiene la facultad para evaluar continuamente la gestión del servicio y llevar cabo las propuestas de cambio necesarias.

Estas propuestas de cambio se pueden traducir en cambiar métodos de trabajo, eliminar trámites o procedimientos innecesarios dentro de un proceso judicial, la creación de nuevos juzgados, la creación de procesos especiales distintos al

proceso civil ordinario, entre otras medidas, que logren agilizar los procesos en general y, al mismo tiempo, aseguren las garantías procesales.

Ello implica un cambio constitucional drástico, puesto que los gobiernos regionales deben tener competencias para dictar normas procesales con rango legal.

Las únicas normas procesales que se mantendrían iguales para todo el país, serían los derechos fundamentales referidos a las garantías del debido proceso que se presentan en el Título IV, Capítulo VIII de la Constitución. Por lo demás cada gobierno regional debería estar en la capacidad de elaborar sus propios códigos procesales en sus respectivas regiones.

De esta forma, si una Oficina Administrativa, logra elaborar una serie de medidas para mejorar la eficiencia del servicio judicial, las cuales implican necesariamente modificar las normas procesales, debe estar en la capacidad para proponer proyectos de reforma al Consejo Regional, órgano de deliberación de normas regionales, para su discusión, aprobación y posterior promulgación.

### III.5.2.3 Regionalización.

Finalmente, el último cambio necesario que se debe realizar tiene que ver con el tema de la regionalización y el espacio que debe existir entre las regiones.

En el Perú no existe una auténtica regionalización. Las regiones actuales del Perú han sido constituidas territorialmente sobre los antiguos departamentos. Por tanto, el tamaño actual de las regiones no es el adecuado

Estas unidades territoriales no tienen el espacio suficiente para que dentro de ellas se desarrolle un conjunto de relaciones sociales y económicas que permita una auto sostenibilidad dentro de ellas.

Considerando el tamaño actual de las regiones, de ejecutarse las propuestas sobre la descentralización del Poder Judicial en Cortes Regionales, seguirían existiendo los problemas por externalidades entre regiones dado que aumentarían significativamente las probabilidades de que surjan conflictos entre residentes de distintas jurisdicciones y con ello beneficios y perjuicios externos.

Por tanto, un requisito indispensable es que, finalmente se lleve a cabo el auténtico proceso de regionalización tomando en consideración los factores anteriormente señalados.

Estos son, en síntesis, los principales cambios normativos que se tendrían que realizar para que los resultados de la teoría puedan ser aplicados a la realidad peruana.

## CONCLUSIONES

- (1) El servicio de justicia es un bien público que produce beneficios privados, pero también beneficios sociales y externalidades positivas, que justifican en parte, la intervención del Estado en calidad de productor.
- (2) Existen diversos factores que inciden en la eficiencia productiva del servicio de justicia. Muchos de estos factores son comunes a los que inciden en cualquier tipo de servicio. Uno de los factores más importantes se refiere a la gestión y organización de la producción del servicio. Este servicio adquiere mayor importancia cuando los recursos financieros muchas veces son escasos y se necesita de una mayor capacidad inventiva y organizativa para mantener y mejorar la productividad del mismo.
- (3) En el escenario del Modelo de Charles Tiebout, en donde existen distintas comunidades que producen distintos niveles de bienes públicos según las preferencias de sus residentes, el servicio de justicia es uno de los bienes públicos indispensables que necesariamente serán producidos en todas las comunidades.
- (4) No es posible comprobar la existencia de diversidad de preferencias por el servicio de justicia por parte de los ciudadanos, debido a su actual forma de prestación de tipo monopólica a cargo del Estado, la cual impone que todos reciban el mismo nivel de servicio. No obstante, no se puede descartar la diversidad de preferencias por este servicio, considerando factores como la diversidad de costumbres y la naturaleza distintas de los beneficios privados.

- (5) Las consideraciones extremas sobre justicia y equidad que imponen una única forma de cómo se deben llevar a cabo los procesos judiciales, no sólo conducen a incrementar la duración de estos procesos por exceso de formalidades, sino que disminuyen la eficiencia asignativa del modelo de Tiebout al no considerar las preferencias particulares de los consumidores-votantes sobre el servicio de justicia.
- (6) La competencia fiscal entre gobiernos es un fenómeno que ocurre en la realidad de algunos países y demuestra el tipo de competencia desarrollado en el Modelo formal. Existen modelos económicos donde se demuestra que este tipo de competencia efectivamente promueve una eficiente asignación de recursos. Otro sector de la literatura argumenta que la competencia fiscal puede distorsionar las decisiones sobre las tasas de impuestos ocasionando que los niveles de los servicios públicos sean muy bajos. No obstante, estas posiciones no han sido demostradas empíricamente.
- (7) A pesar de ello, la mejora de la calidad del servicio de justicia puede ser una medida que sustituya a las medidas fiscales de reducción de tasas de impuestos para atraer empresas, negocios e inversión privada a las jurisdicciones.
- (8) El lado de la oferta del Modelo de Tiebout es la parte más importante para entender cómo puede aumentar la eficiencia en la producción de este servicio en un escenario de competencia. No obstante, debido a su escaso desarrollo dentro del Modelo Formal es necesario recurrir a investigaciones posteriores que complementan y analizan con mayor detalle este aspecto.

- (9) De acuerdo con los estudios de autores como Caroline Hoxby y Timothy Besley, la existencia de diversos gobiernos y la competencia que puede surgir entre ellos, conduce a establecer incentivos en los gobiernos para esforzarse en producir eficientemente los bienes públicos.
- (10) Este mecanismo de incentivos, en principio, no funcionaría en el caso particular del servicio de justicia debido a que, a diferencia de otros servicios donde el prestador son los gobiernos locales o regionales, en este caso quien se encarga de producir dicho servicio es el Poder Judicial. El mecanismo no funcionaría esencialmente porque los funcionarios encargados de producir el servicio (Jueces) no son elegidos por los residentes y su gestión no puede ser evaluada y fiscalizada de la misma forma que los gobiernos locales o regionales.
- (11) Una propuesta para abordar adecuadamente esta cuestión y, al mismo tiempo no afectar la independencia judicial, es separar las tareas administrativas de las tareas jurisdiccionales dentro del Poder Judicial, mediante la creación de Oficinas Administrativas dentro de cada región dependientes de los gobiernos regionales, que se encarguen de la gestión del servicio. De esta forma estos gobiernos tienen incidencia en la eficiencia del servicio de justicia, los residentes pueden fiscalizar ante ellos la gestión del servicio y se puede operar el mecanismo de incentivos desarrollado por la teoría.
- (12) Bajo este nuevo marco institucional se generan los mecanismos de incentivos necesarios y con ello se confirma la hipótesis planteada en esta investigación según la cual el servicio de justicia que presta un Estado puede ser más eficiente si la labor de administración del mismo es encargada a entidades descentralizadas en lugar de a un órgano centralizado como el Poder Judicial.

- (13) Respecto al nivel de gobierno adecuado que debe producir el servicio de justicia, el más idóneo es el nivel de gobierno intermedio, en lugar del nivel de gobierno local. Ello se debe a las características propias del servicio de justicia según las cuales, en caso sea prestado en poblaciones pequeñas, se generan una serie de externalidades entre los gobiernos de las distintas jurisdicciones que conllevan a que la prestación del servicio se torne ineficiente.
- (14) Para lograr estas ganancias en eficiencia productiva del servicio de justicia y llevarlas a la realidad jurídica e institucional peruana, se deben llevar a cabo un conjunto de cambios que inciden particularmente en la organización actual del Poder Judicial y en la descentralización fiscal, política y administrativa.
- (15) Las principales modificaciones pasan por aumentar el grado de autonomía política, fiscal y administrativa en las regiones del Perú así como de modificar el esquema organizativo del Poder Judicial mediante la creación de Cortes Regionales. Asimismo es necesario que se realice el proceso de integración regional puesto que actualmente las regiones no tienen el espacio suficiente para desarrollarse adecuadamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- (1) BERGSTROM, Theodore C., ROBERTS, Judith A., RUBINFELD, Daniel L. y SHAPIRO, Perry, “*A Test for Efficiency in The Supply of Public Education*”, en *Journal of Public Economics*, Volumen Nro. 35, Nro. 3, Estados Unidos de América, 1988.
- (2) BUCHANAN, James M. y MUSGRAVE Richard A., “*Public Finance and Public Choice: two contrasting visions of the state*”, *The Massachussets Institute of Technology (MIT) Press.*, Estados Unidos de América, 1999.
- (3) BESLEY, Timothy y CASE, Anne, “*Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition*”, en *The American Economic Review*, Volumen Nro. 85, Nro. 1, *American Economic Association*, Estados Unidos de América, 1995.
- (4) CAMELO, Milton, “*La teoría de los bienes públicos locales: Estado actual y reconsideraciones*”, *Universidad Nacional de Colombia.*, Colombia, 2010.
- (5) COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, “*La Reforma Judicial en la región andina: ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*”, Comisión Andina de Juristas, Perú, 2000.
- (6) DEPARTMENT FOR COURTS, “*Equitable Fees in Civil Courts*”, en <http://www.justice.govt.nz/publications/publications-archived/2002/equitable-fees-in-civil-courts>, *Ministerio de Justicia de New Zeland*, Nueva Zelanda, 2002.

- (7) EPPLE, Dennis y ZELENITZ, Allan, *"The Roles of Jurisdictional Competition and of Collective Choice Institutions in the Market for Local Public Goods"*, en *The American Economic Review*, Volumen Nro. 71, Nro. 4, Estados Unidos de América, 1981.
- (8) FISCHER, William A., *"Fiscal and environmental considerations in the location of firms in suburban communities: A non-technical digest"*, en *Proceedings of the Annual Conference on Taxation Held under the Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America*, 1974.
- (9) FISCHER, William A. (Editor), *"The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates"*, *Lincoln Institute of Land Policy.*, Estados Unidos de América, 2006.
- (10) GARCÍA, Juan y CAICEDO, Beatriz, *"La dimensión económica y política de los servicios de atención en salud: Un aporte general para el derecho a la salud y la justicia sanitaria en Colombia"*, en *Revista de la Facultad Nacional de Salud*, Volumen Nro. 20, Nro. 1, *Universidad de Antioquía*, Colombia, 2002.
- (11) GARZARELLI, Giampaolo, *"Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout"*, en *Journal of Public Finance and Public Choice*, Volumen Nro. 22, Nro. 1-2, *Economia Delle Scelte Pubbliche*, Italia, 2004.
- (12) GRAMLICH, Eduard M. y RUBINFELD, Daniel L., *"Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter"*

- Hypotheses*”, en *Journal of Public Economics*, Volumen Nro. 90, Nro. 3, *The University of Chicago Press*, Estados Unidos de América, 1982.
- (13) GRUBER, Jonathan H., “*Public finance and public policy*”, *Worth Publishers.*, Estados Unidos de América, 2007 (Segunda edición).
- (14) HAMILTON, Bruce W. “*Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments*”, en *Urban Studies*, Volumen Nro. 12, Nro. 2, Pp. 205-211, Reino Unido 1975.
- (15) HOXBY, Caroline M., “*Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?*”, en *The American Economic Review*, Volumen Nro. 90, Nro. 5, *American Economic Association*, Estados Unidos de América, 2000.
- (16) HOXBY, Caroline M., “*The Productivity of Schools and Other Local Public Goods Producers*”, en *Journal of Public Economics*, Volumen Nro. 74, *Elsevier*, Estados Unidos de América, 1999.
- (17) INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL), “*Plan de reforma de la administración de justicia de la Ceriajus: el acuerdo de la justicia que debemos respetar*”, Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2004.
- (18) MONTERO AROCA, Juan, “*Introducción al derecho jurisdiccional peruano*”, *ENMARCE.*, Perú, 1999.

- (19) MOUSKHELI, Michel, *“Teoría Jurídica del Estado Federal”*, Manuel Aguilar., España, 1931.
- (20) MUSGRAVE, Richard A., *“The Voluntary Exchange Theory of Public Economy”*, en *The Quarterly Journal of Economics*, Volumen Nro. 53, Nro. 2, Oxford University Press, Reino Unido, 1939.
- (21) MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B., *“Hacienda Pública Teórica y Aplicada”*, McGrawHill., México, 1992.
- (22) OATES, Wallace E., *“An Essay on Fiscal Federalism”*, en *Journal of Economic Literature*, Volumen Nro. 37, Nro. 3, American Economic Association, Estados Unidos de América, 1999.
- (23) OATES, Wallace E., *“Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections”*, en *National Tax Journal*, Volumen Nro. 54, Nro. 3, Estados Unidos de América, 2001.
- (24) OATES, Wallace E., *“Searching for Leviathan: An Empirical Study”*, en *The American Economic Review*, Volumen Nro. 75, Nro. 4, American Economic Association, Estados Unidos de América, 1985.
- (25) OATES, Wallace E., *“The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis”*, en *Journal Of Political Economy*, Volumen Nro. 77, Nro. 6, The University of Chicago Press, Estados Unidos de América, 1969.

- (26) PALUMBO, G., et al., *"The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics"*, en <http://dx.doi.org/10.1787/5k41w04ds6kf-en>, *OECD Economics Department Working Papers, Working Paper No. 1060*, Estados Unidos de América, 2013.
- (27) PÁSARA, Luis, *"Una reforma imposible: La justicia latinoamericana en el banquillo"*, Fondo Editorial PUCP., Perú, 2014.
- (28) PINDYCK, Robert S. y RUBINFELD, Daniel L., *"Microeconomía"*, Pearson Educación., España, 2001 (quinta edición).
- (29) PINHEIRO, Armando C., *"Judicial system performance and economic development"*, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Brasil, 1996.
- (30) PRIORI, Giovanni F., *"La efectiva tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas materiales: hacia una necesaria reivindicación de los fines del proceso"*, en *Ius Et Veritas* Nro. 26, Asociación Civil Ius Et Veritas, Año 13, Lima, 2003.
- (31) RITTER, Patricia, *"Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina"*, Universidad del Pacífico, Perú, 2005.
- (32) RUBINFELD, Daniel L., *"The economics of the local public sector"*, en *Handbook of Public Economics*, Elsevier, Volumen Nro. 2, Estados Unidos de América, 1987.

- (33) SALAS, Sergio R., “*Sistemas Judiciales: visión y análisis comparativo integral de los modelos contemporáneos en el siglo XXI*”, Poder Judicial: Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia, Perú, 2008.
- (34) SAMUELSON, Paul A., “*The Pure Theory of Public Expenditures*”, en *The Review of Economics and Statistics*, Volumen Nro. 36, Nro. 4, *The Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press*, Estados Unidos de América, 1954.
- (35) SHMIDT-HEBBEL, Klaus, SERVEN, Luis y SOLIMANO, Andrés, “*Saving and Investment: Paradigms, Puzzles, Policies*”, en <http://www.andressolimano.com/articles/growth/Saving%20and%20investment,%20WB11.pdf>, *World Bank Research Observer*, Volumen Nro. 11, Nro. 1, Estados Unidos de América, 2002.
- (36) STIGLITZ, Joseph E., “*La economía del sector público*”, *Antoni Bosch*, España, 2002 (tercera edición).
- (37) TIEBOUT, Charles M., “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, en *Journal of Political Economy*, Volumen Nro. 64, Nro. 5, *The University of Chicago Press*, Estados Unidos de América, 1956.
- (38) TRUMAN, Bewley F., “*A Critique of Tiebout’s Theory of Local Public Expenditures*”, en *Econometrica*, Volumen Nro. 49, Nro. 3, *The Econometric Society*, 1981.

- (39) VARGAS, Juan E., “*Financiamiento Privado de la Justicia: las Tasas Judiciales*”, En [http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc\\_view/2929-informe-financiamiento-privado-de-la-justicia-las-tasas-judiciales](http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/2929-informe-financiamiento-privado-de-la-justicia-las-tasas-judiciales), Centro de Estudios de Justicia de las Américas, República Dominicana, 2005.
- (40) VEGA, Jorge, “*Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú*”, PUCP: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA), Perú, 2008.
- (41) WALSH, Randall P. y H. Spencer Banzhaf, “*Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout’s Mechanism*”, en *The American Economic Review*, Volumen Nro. 98, Nro. 3, *American Economic Association*, Estados Unidos de América, 2008.
- (42) WEINGAST, Barry R., “*The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, Volumen Nro. 11, *Oxford University Press*, Reino unido, 1995.
- (43) WELLISCH, Dietmar, “*Theory of Public Finance in a Federal State*”, *Cambridge University Press*, Reino Unido, 2000.