



Justicia: Notas para un plan de emergencia

César Azabache Caracciolo

Las cárceles

La cuestión sobre la liberación de personas en prisión con ocasión a la cuarentena fue presentada por la Señora María Elena Ledesma, Presidenta del Tribunal Constitucional (24 de marzo) y por César Nakasaki (11 de abril) en diferentes formatos. La señora Ledesma presentó el punto como una invocación general al Ejecutivo a considerar alguna forma de indulto especial a favor de personas vulnerables. César Nakasaki lo lanzó como un pedido de liberación por orden judicial dirigido a favor de Richard Martín, un abogado en prisión por los arbitrajes del caso Odebrecht.

El Ejecutivo anunció un paquete de medidas de reacción urgente en penales el primero de abril. El 14 de marzo ya había suspendido la visitas de familiares y el 9 de abril anunció que no recibirán más detenidos. El 11 de abril anunció que trabajaba en alguna forma de indulto y el 14 modificó las reglas para facilitar la liberación de condenados por incumplimiento de deberes alimentarios que pagaran sus deudas¹. El judicial respondió abriendo la posibilidad de modificar las órdenes de detención por arresto domiciliario en los casos de César Villanueva (20 de marzo) y Richard Martín (16 de abril). Las defensas de Guzmán Reynoso y de Antauro Humala han anunciado solicitudes presentadas a la autoridades para salir de prisión. Los casos de Jaime Yoshiyama, Susana Villarán y Keiko Fujimori están ahora mismo pendientes de audiencia o de fallo.

El 6 de abril se difundieron 5 casos de contagio de Covid 19 en el penal Sarita Colonia. Hasta la fecha han sido registrados cinco motines o protestas de internos, entre ellos uno en Ancón 1 (13 de abril) y otro en Chimbote (15 de abril). Cinco agentes penitenciarios han fallecido y, según información publicada al 23 de julio, al menos 500 internos están contagiados y 13 han fallecido.

El 19 de abril justicia ha anunciado la reapertura del antiguo penal de San Jorge, al que, se ha dicho, se trasladarían 26 personas que muestran síntomas de contagio y estaban detenidas en la carcelera del INPE. El 22 anunció que estaba planeando indultar a 3 mil personas en prisión.

Entre las y los potenciales beneficiarios hay que notar que es imperativo dar prioridad a la situación de 190 mujeres que se mantienen internadas con 193 niños, sus hijos. Especialmente a ellos, nada debe ocurrirles. Y es responsabilidad del Estado que así sea.

El 17 de abril el Fiscal Vela acusó a las personas investigadas por el caso Odebrecht que están ahora bajo prisión preventiva de “aprovechar” la crisis sanitaria desatada por el Covid 19 para salir de prisión, generando una situación que “definitivamente afecta la estrategia fiscal de los representantes del Ministerio Público”. El 22 anunció que los fiscales de su equipo no asistirían a ninguna audiencia sobre prisiones preventivas porque no tenían acceso a sus archivos físicos.

Este recuento de eventos recientes muestra que enfrentamos problemas de tres órdenes distintos en esta área. Primero está la situación general de los penales, que es obligatorio mirar como conjunto, sin más diferencias que las que corresponden a la salud de los internos y a sus riesgos de contagio. En segundo lugar están los internos confinados a zonas especiales como la base naval del Callao o la Diroes, que tienen regímenes sumamente personalizados, cerrados a contactos con terceros. En tercer lugar están

¹ La ejecución de esta medida supone, sin embargo, que los internos que no han pagado una deuda salgan de prisión obteniendo una cantidad de dinero que probablemente no tenían cuando causaron su condena. Aun así el 23 de abril Justicia informó que 100 internos habían sido excarcelados por esta vía.

los casos sobreexposidos por razones institucionales que no representan riesgos de seguridad física, pero que provocan efectos colaterales de importancia que no pueden pasar desapercibidos.

Hasta el momento el Ejecutivo ha lanzado en esta área varias acciones urgentes de importancia. Hay que reconocerlas. Pero al mismo tiempo es necesario notar que las medidas de urgencia, con ser imprescindibles, no forman un plan estructurado. Un plan es además urgente ahora que ha quedado claro que la emergencia no es de corto plazo, sino de una extensión difícil de medir. Un plan de acción estructurado debe partir por difundir las cifras que conforman su área de acción, debe asumir sus límites y transparentar las expectativas hacia metas posibles medibles.

Reconociendo, nuevamente, que las medidas de urgencia adoptadas eran imprescindibles, debemos también reparar en que la ausencia de un plan claro ha abierto las puertas para que sean los tribunales, en un esquema planteado “caso a caso”, los que concentren las expectativas en un asunto que en primer lugar debe ser administrado desde el Estado. En todo caso los tribunales seguirán siendo competentes para corregir desigualdades y omisiones del plan que se trace. Pero sin un plan definido al menos mínimamente la actividades de los tribunales en este sector puede generar consecuencias impredecibles, especialmente porque dos jueces no tienen por qué compartir sus impresiones sobre el modo de manejar este tipo de asuntos. Y es imposible que una intervención basada en los tribunales de justicia pueda estabilizar un problema que afecta a un universo de más 90 mil personas, el total de personas en prisión (cifras a diciembre de 2018).

No hay que ser un experto en políticas públicas para notar que el hacinamiento en que se encuentran las cárceles hace absolutamente imposible enfrentar la crisis en este sector. Con cifras a diciembre de 2018 el INPE reconcilia que la capacidad de albergue de las cárceles del Perú alcanza solo para alojar a 39,156, no a más de 90 mil. Son más de 50 mil en exceso² 3.

Hasta el inicio de la crisis hemos tratado el hacinamiento en cárceles como un problema relacionado con la permanentemente insuficiente capacidad del Estado para atender las necesidades planteadas a los servicios públicos. Un lugar común que nos ha permitido tolerar nuestra relativa indiferencia a sus consecuencias. Pero la crisis de salud en la que estamos convierte el hacinamiento en un riesgo objetivo de expansión de la tasa de personas contagiadas demandantes de unidades de cuidados intensivos.

El hacinamiento producido por el encierro de más de 50 mil personas por encima de la capacidad de albergue de las cárceles está medido además sobre una referencia a los espacios físicos determinada en condiciones de salubridad estándar. Si redefiniéramos los espacios físicos de las cárceles en atención a los requerimientos de la distancia social obligatoria probablemente la capacidad de albergue penitenciario quedaría reducida a 20 mil personas. Bajar de casi 100 mil a 20 mil es, sin embargo, imposible. Reducir un exceso de encierro de más de 50 mil internos también,

Pero nos guste o no, este es el universo dentro del que hay que actuar.

² Según cifras oficiales a diciembre de 2018 en el Perú la población en prisión alcanzada a 90,934 personas con un incremento del 6% en el último año. Entre ellos, 5,056 mujeres. Considerando su situación legal 55,217 personas en prisión estaban ya condenados, entre ellas 3,042 mujeres.

³ Como puede imaginarse también aquí la mayor cantidad absoluta de personas hacinadas está en Lima y en el Callao. La capital y la ciudad alrededor del principal puerto concentraban a finales de 2018, 42,965 personas en prisión, 2,992 mujeres, con un excedente de población equivalente a 25,818; casi la mitad del total nacional. Al cierre del informe que usamos como referencia, 25,685 de estas personas estaban condenadas, entre ellas 1,393 mujeres. La tasa de hacinamiento de Lima es del 151%

En términos absolutos sigue la zona norte del país con 11,089 internos por encima de su capacidad de albergue, pero una tasa de hacinamiento del 186%. La zona centro articulada por Huancayo registra 5,005 internos pero una tasa de hacinamiento del 238%; la zona sur articulada desde Arequipa, con 2,839 internos en exceso pero una tasa de hacinamiento del 227%. La zona oriente articulada desde Huánuco, contiene 3,396 internos en exceso y una tasa de hacinamiento del 114%. Cuzco y Puno registran tasas de hacinamiento inferiores al 100%. Solo San Martín muestra una tasa inferior al 5%.

El informe también contiene mediciones por cárceles. El INPE reconoce que 49 de las 68 cárceles del país están hacinadas, pero 5 registran indicadores de hacinamiento por encima del 350%: Callao, Castro Castro en Lima, Jaén, Chanchamayo y Camaná.

Pensando en lineamientos para entablar un plan, el primer universo que salta a la vista corresponde a personas que están bajo prisión preventiva. Del total de personas en prisión, a diciembre de 2018 se registraban 35,717 bajo prisión preventiva. Solo en Lima se registró más de la mitad, 17,280, entre ellas, 1,599 mujeres. La prisión preventiva, al menos en teoría, no es un castigo o no debe ser tratada como un castigo, sino que es y debe ser tratada como una medida útil para impedir que una persona que está siendo investigada fugue u obstruya las investigaciones⁴. En nuestro medio la prisión preventiva es concedida a pedido de la fiscalía, de manera que tendría sentido que, en atención a sus propias obligaciones en la definición de las políticas de persecución de delitos, las fiscalías revisen ahora o ajusten los criterios con los que han pedido esta medida o con los que pretenden sostenerlas.

Hasta ahora, de una manera relativamente mágica, hemos imaginado el sistema de justicia penal como si fuera un sistema capaz de absorber inmediatamente una lista casi inagotable de requerimientos. No lo es. Es y ha sido siempre un sistema de capacidad limitada, donde predomina la escasez y dónde, en consecuencia, la definición de políticas públicas resulta predominante. Bueno, nos hemos negado sistemáticamente a reconocer la necesidad de planear la justicia penal como un recurso escaso y ahora ha venido esta emergencia de salud pública a enrostrarnos en toda su horrenda dimensión las consecuencias de esta indiferencia. Entonces toca actuar. Y es cuestión de responsabilidad política hacerlo.

Decíamos entonces que habría que revisar con urgencia en qué casos la fiscalía necesita verdaderamente mantener vigentes las prisiones preventivas que ha obtenido. Si medimos el impacto posible de una revisión hecha conscientemente y alcanzáramos el tercio del universo, podríamos estar alcanzando a 10,715 personas; es decir, más de la quinta parte del total de la sobre población registrada, que podría dejar las prisiones en un periodo relativamente corto.

Es preciso notar además que todas las personas que salgan de las prisiones tener por qué, además, ir a sus casas y punto. De hecho, dado que han pasado ya más de mes y medio expuestas a zonas que comienzan a rechistar contagios confirmados y decesos, saliendo de prisión tendrán que pasar cuarentenas obligatorias en campamentos que aún no hemos preparado. Terminado el confinamiento, podrían además ser vigilados por grilletes electrónicos. El Congreso autorizó el uso de grilletes electrónicos en mayo de 2010 para hacer viables medidas de confinamiento domiciliario o de limitación del tránsito a personas investigadas por las autoridades. En enero de 2017 se retomó la idea y han comenzado ya a realizarse procedimientos piloto. Pero no entiendo cómo hemos logrado llegar a 2020 sin tener dispositivos personales disponibles para todos los casos necesarios. De hecho, cuando se hizo el anuncio Justicia sostuvo que el plan podría alcanzar a 5,000 personas en Lima, la mitad de la meta que podría alcanzarse revisando la necesidad de mantener vigentes todas las órdenes de prisión preventiva que ha obtenido la fiscalía.

Las fiscalías podrían entonces armar una lista de los casos en los que pueden desistirse de la continuación de la prisión preventiva. Pero Justicia debe resolver el problema, cualquiera que sea el problema, que ha provocado un retraso de 10 años en una acción tan sencilla como comprar y poner en operación grilletes electrónicos en el Perú.

A diciembre de 2018 el INPE registraba además 5,726 personas condenadas a mantenerse privadas de libertad por periodos menores de 4 años. Una revisión muy rápida podría permitir que las fiscalías confirmen en qué casos puede renunciar a sostener estas condenas como condenas efectivas. Si imaginamos que las fiscalías acepten renunciar a sostener en prisión a la mitad de estos condenados el número se eleva a 2,863. Redondeando cifras, podríamos estar en 14,000 personas menos en prisión.

Un estudio del Inpe podría además establecer en qué casos pueden anticiparse los beneficios penitenciarios de internos que calificarían durante el año 2020 para salir de la prisión y remitir las condenas que se cumplirían en los siguientes 8 meses. Salvo que el Ejecutivo confirme que desea viabilidad esta anticipación por medio del indulto, estos casos necesitarían una ley del Congreso. Pero ¿cuánto tiempo puede tomar aprobarla? Según el informe que estamos peleando como referencia en el 2018 abandonaron la cárcel 2018 personas. La información oficial no contiene una estimación que indique cuántas de ellas salieron por haber cumplido sus condenas; pero si mantenemos las proporciones podría tratarse de más de 1,250. Pasamos las 15 mil personas beneficiadas.

⁴ Habría que agregar a la lista evitar que continúe cometiendo delitos, pero el riesgo de repetición o persistencia en el crimen no está registrado en el Código Procesal Penal como una de las razones para autorizar este tipo de medidas.

Llegar a eliminar un excedente superior a 50 mil internos no parece posible en el corto plazo. Pero combinando tres acciones mínimas podríamos acercarnos a reducir la población penitenciaria en 15 mil internos sin afectar los fundamentos del sistema⁵.

Posiblemente deberemos pensar en adelante en otra manera de administrar el castigo por delitos en nuestro medio. Probablemente tendremos que pensar por ejemplo en centros temporales de detención ubicados en los distritos, de manera que las prisiones preventivas y acaso las condenas a prisión para los casos no violentos puedan ser manejadas de otro modo. Pero en el momento, el esfuerzo parece tener que concentrarse en manejar la emergencia.

Pero hay dos cuestiones adicionales que abordar antes de cerrar esta parte de esta comunicación. Se trata de los casos especiales, que se desarrollan en ambientes de confinamiento personalizados, y los casos de impacto, que afectan la líneas principales de desarrollo de las políticas que el Ministerio Público sostiene con rigor; entre estos los relacionados con la lucha contra el narcotráfico y la corrupción, a las que hay que agregar la lucha contra la trata de personas, la protección de mujeres y la defensa del ambiente.

En los primeros casos, que se refieren básicamente a la base naval del Callao y a la Diroes, el INPE debe armar y publicar un informe especial que describa los cambios que se introducirán en la administración y gestión de salud de estos ambientes. El Ministro de Justicia ya ha confirmado públicamente que el INPE no encuentra riesgo en ellos. Pero cualquier discusión legal puede evitarse, o abordarse con absoluta transparencia en base a un informe serio e independiente sobre el estado de cosas que aplica allí.

Los casos de trascendencia institucional podrían tener una primera respuesta en las decisiones de insistencia que tomaría la fiscalía si decide acoger las primera de las medidas que proponemos (la revisión de los casos en los que necesitan mantener las órdenes de prisión preventiva). La fiscalía podrá decidir en cuales insiste y en cuales no. Pero también para estos casos podría tener sentido generar informes específicos que midan la exposición a hacinamiento y el estado de atención de salud de los internos especialmente expuestos, sea por nacionalidad (los no radicados, que probablemente no podrán ser revueltos a sus países de origen mientras dure la emergencia) o por la mayor observación que implica su pertenencia a organizaciones políticas minoritarias.

Los tribunales

Las cárceles no tienen la mágica elasticidad que de alguna manera les hemos atribuido. Los juzgados penales tampoco.

De acuerdo a cifras oficiales⁶, durante el año 2019, 968 juzgados, considerando los penales, los mixtos y los de tránsito⁷ resolvieron a nivel nacional aproximadamente 400 mil casos relacionados con delitos y dejaron sin resolver aproximadamente otros 500 mil que pasaron como asuntos pendientes al 2020. Son

⁵ El INPE advertía en diciembre de 2018 que para sostener el ritmo de crecimiento de la población penitenciaria necesitaría construir al año tres establecimientos del tamaño del penal de Lurigancho. Posiblemente eso sea también imposible en el corto plazo. Pero el déficit de capacidad de albergue que causa el hacinamiento está también relacionado con un problema de retraso en la velocidad de crecimiento del INPE sobre el que también será preciso volver más adelante.

⁶ <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fa9d34004dd2b8a78f81aff9ffbb9966/Estadisticas+2019Anexo1F.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fa9d34004dd2b8a78f81aff9ffbb9966>. Vamos a hacernos cargo en esta comunicación del enorme límite que representa hablar de “casos” y no de las personas a las que involucra. Ese sesgo vacía en buena parte el contenido y alcance de esta comunicación, que en consecuencia debe ser asumida como absolutamente preliminar.

⁷ En detalle son 806 juzgados penales, 159 mixtos y 3 de tránsito. Las estadísticas oficiales no permiten establecer con precisión cuántos casos penales pueden tener a su cargo los juzgados mixtos y los de tránsito. Hemos asumido que “un tercio” de los casos registrados en los juzgados de paz pueden tener contenido penal considerando la proporción de casos pendientes en los juzgados penales al cierre del 2019 respecto al total en todas las especialidades. Hemos asignado “la mitad” de la carga de los juzgados de tránsito empleando el mismo criterio. Pero por supuesto estos factores resulta solo de una aproximación provisional que requiere estudios más detallados.

900 mil casos, de los cuales 370 mil comenzaron en ese año⁸. El sistema penal debería ser capaz de procesar en primera instancia cada caso que se recibe en un año en promedio, de manera que el que esté arrastrando el 55% de la carga que reciben debe ser considerado crítico. Aún así el sistema ha sido capaz de resolver 30 mil casos más de los que ingresaron el 2019; 30 mil casos que representan el 6% del total en exceso del año anterior.

A cifras constantes el sistema necesitaría más de 15 años para equilibrarse. Y creo que esperar pasivamente este tipo no tiene mayor sentido.

Según estas estimaciones un juez en promedio estaría resolviendo aproximadamente 3 casos cada dos días y eso muestra un esfuerzo encomiable. Pero ese mismo juez no tiene cómo atender más de la mitad de los casos que tiene asignados. La solución de laboratorio, duplicar el número de jueces que atienden casos penales, es imposible. Ni siquiera hemos podido abordar el problema de la provisionalidad de jueces. Tampoco es posible cerrar los juzgados durante un año o año y medio para que los jueces solo se dediquen a resolver los casos que ya tienen pendientes. Y no tiene sentido, jamás ha funcionado, concentrar un grupo de casos u entregárselo a jueces “transitorios”.

El sistema, en las condiciones en las que actualmente se encuentra, es capaz, no sin un enorme esfuerzo personal, de resolver 400 mil asuntos penales en un año, no 900 mil, y por ende el volumen de casos registrados bajo las reglas sobre delitos tienen que reducirse con urgencia.

La justicia, lo han dicho todos los expertos que conozco y respeto, es muchísimas cosas más que números y planes de manejo de carga de trabajo. Eso es innegable. Pero cuando los números alcanzan las proporciones que estamos describiendo se convierten en un estorbo para cualquier iniciativa de planeamiento seria. Entonces los números pasan de ser un asunto de las burocracias a una condición previa para poder discutir seriamente políticas propiamente dichas en este sector.

Hasta el momento entre nosotros los llamados “planes de descarga” son programas desarrollados dentro del judicial que tienen por objeto redistribuir los asuntos retrasados⁹. Desde mi punto de vista la reducción del exceso de casos presentados al judicial es imposible si no se aborda a partir de la demanda del servicio. Y en lo que toca a la justicia penal la fuente principal de demanda de atención proviene de las fiscalías.

¿Es posible que las fiscalías decidan incluir en sus planes de acción topes a la cantidad de casos que proponen anualmente al judicial como casos penales nuevos? Si cada año llegarán a tribunales no los 370 mil casos nuevos que llegaron sino un tercio menos, digamos 250 mil, y mantuviéramos la sacrificada labor que muestran las estadísticas, la tasa de resolución podría pasar del 6% de la carga acumulada al 25% en el primer año. En cuatro años o algo más podríamos equilibrar el sistema.

Una intervención de esta dimensión debería ser acompañada por una intensa campaña de cumplimiento de la ley y por soluciones creativas a ser adoptadas por vías diversas, como las negociaciones de reparación y conformidad con la fiscalía. De hecho una intervención masiva sobre la cantidad de casos que ingresan al sistema requiere una serie de medidas de urgencia que dejen en claro a la comunidad que no se está relajando los controles de legalidad. Se está buscando equilibrar el ambiente en que se mueve el sistema, que es algo completamente distinto.

Pero ¿puede funcionar un sistema como el nuestro con una reducción de casos nuevos propuestos a los tribunales equivalente a 120 mil menos que los que ahora se presentan?

Reducir la cantidad de casos que las fiscalías presentan a tribunales no implica recortar la cobertura del sistema. Con datos al 2017¹⁰ el Instituto Nacional de Estadísticas registró 707.26 denuncias recibidas por la fiscalía. Aunque la fecha de estos registros no permite compararlas adecuadamente con las

⁸ Cifras estimadas, de modo que deben ser ajustadas, sin duda alguna.

⁹ El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó el último plan de descarga en mayo de 2007 (resolución administrativa 099-2007-CE-PJ). La resolución administrativa 29- 2008-CE-PJ describe un sistema de 120 juzgados y salas transitorios establecidos o reorganizados para estos fines.

¹⁰ https://www.inci.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1534/libro.pdf

registradas en el judicial para el 2019, podría ocurrir que las fiscalías envíen a los juzgados un equivalente aproximado a la mitad de los casos que reciben por año.

En el Perú se utilizan muy poco las reglas que permiten terminar un caso penal atendiendo a la reparación de los daños ocasionados o a condenas negociadas menores a las que se producirían en un juicio. Un estudio publicado por el Ministerio de Justicia con cifras al 2013¹¹ encontró que, en promedio, el 12% de los casos tramitados por la fiscalía lograba terminar por alguna vía alternativa al procedimiento formal completo. La tasa de conclusión por estas vías alternas en Chile con datos al 2004 alcanzaba el 33.8%¹². Por cierto, Chile maneja su administración penal con criterios, presupuestos y resultados distintos a la mayor parte del hemisferio, por lo que hay que aceptar que sus resultados no pueden ser necesariamente una referencia de las metas es posible alcanzar en el corto plazo. Pero si fijáramos una meta al 20% de casos atendidos, la cantidad de casos susceptibles de llegar al judicial podría reducirse en una cifra cercana a los 60 mil casos, casi la mitad de la meta de 120 mil.

Una primera meta puede relacionarse entonces con flexibilizar las reglas de terminación alternativa de casos penales y fijar como meta alcanzar el 20% de la carga pendiente ante las fiscalías.

Pero tenemos más opciones. El sistema debe deshacerse en el menor tiempo posible de la que llamaremos “carga ciega”. Llamaremos “carga ciega” a aquella formada por casos que no registran víctimas personales directas (registran víctimas los casos de violencia física o psicológica directa, incluyendo los casos por acoso y los de trato de personas, y los casos por fraude, incluyendo las falsificaciones, entre otros), pero que sin embargo son seguidos por denuncias de personas que, tengan o no buenas intenciones, no están en posición de ensamblar algo distinto a una alerta que las autoridades deben tener en cuenta^{13 14}. También constituyen “carga ciega” los casos formales que la fiscalía mantiene abiertos “en pesca” de algún evento o de alguna evidencia futura no determinada. Y construyen “carga ciega”, salvo razones especiales, los casos que llevan más de un año acumulados sin registrar nueva actividad y sin planes de conclusión¹⁵.

Si las autoridades permitieran que las fiscalías “midan” cuanta “carga ciega” arrastran y les permitiera reclasificarla, podríamos confirmar si, como sospecho, las fiscalías están atrapadas por cerros de historias que pueden dividirse entre las que no tienen ningún sentido y las que eventualmente pueden merecer la observación aguda de equipos de policía que actúen fuera de los complejos marcos de las investigaciones

¹¹ https://issuu.com/nuevocodigoprocesalpenalperu/docs/ji_informe_estadistico_nacional_20

¹² <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataFiles/517.pdf>

¹³ En el Perú las fiscalías están recibiendo, abriendo investigaciones formales y registrando presuntos sospechosos por denuncias de particulares incluso en casos como el lavado de activos que son difícilmente reconocibles sin la intervención de autoridades oficiales. Las denuncias por casos de este tipo, que no se refieren a eventos de los que un particular pueda resultar directamente agraviado, no deberían provocar la apertura de un caso formal, sino pasar a engrosar una base de datos inteligente analizada para identificar tendencias y regularidades y dar origen, sobre la base de la información acumulada, a procedimientos de intervención directa (intervenciones telefónicas, vigilancia, remesas controladas, agentes encubiertos, colaboradores eficaces, intervenciones flagrancia) allí donde corresponda. No encontramos ninguna regla que obligue a las fiscalías a iniciar una investigación formal cada vez que un ciudadano denuncia algo que se representa como un crimen, cuando él o ella misma no ha sido víctima de los hechos a los que se refiere ese supuesto crimen.

¹⁴ Año por año la policía no llega a recibir más de 500 mil casos al año. Sin embargo las fiscalías recibieron en el año 2017 928 mil denuncias nuevas a nivel provincial (https://portal.mpfm.gob.pe/descargas/imageninstitucional/criminalidad_organizada/anuario_estadistico_mpfm_2017.pdf). Entonces es más que probable que una buena parte de los casos que llegan a las fiscalías no sean el resultado de investigaciones de la policía, sino denuncias de individuos o entidades colectivas que, claro, son la fuente principal del sistema cuando se trata de crímenes violentos de todo tipo y de abusos sexuales ni físicos o de fraudes privados, pero no deberían tener derecho a provocar investigaciones en casos de riesgo institucional como el lavado de activos.

¹⁵ En general las autoridades encargadas de investigar la comisión de delitos deben estar autorizadas a investigar incluso rumores si son referencias iniciales de un evento grave. Pero nada obliga a que lo hagan en un caso formalmente registrado y menos a que lo hagan empezando a una persona en particular que termina registrada como “sospechosa” por tiempo indeterminado. Las indagaciones de casos llamativos sin evidencia o sin fuentes deberían quedar en manos de la policía, y no registrar sospechosos formales sino cuando un fiscal puede comprometerse formalmente con el desarrollo de una futura acusación ante los tribunales de justicia.

formalizadas ante el Ministerio Público. En algunos casos, en efecto, las denuncia que provocan estos casos que no avanzan pueden ser en realidad pistas útiles para pesquisas policiales. En otros pueden esconder verdaderas cargas burocráticas vacías de contenido. Sólo un estudio rápido practicado dentro del Ministerio Público puede permitir establecer si una revisión como la que proponemos puede, efectivamente, hecha con cierta agudeza, poner en evidencia que los procedimientos formales que actualmente usamos atan a los fiscales a quedar atrapados por volúmenes inmanejables de asuntos con los que no tienen cómo ni porqué comprometerse. Y la flexibilización de estas cargas innecesarias debería llevarles a aligerar el volumen de casos que muchas veces pueden estar enviando a los juzgados más por falta de alternativas que por verdadera convicción.

Flexibilizar las reglas sobre salidas alternativas pensando en ampliar su cobertura; convertir los casos inviables que puedan contener pistas útiles para la policía en simples antecedentes, registros de una gran base de datos de denuncias pendientes; fijar topes inteligentes al total de casos que pueden ser presentados ante los tribunales y autorizar a las fiscalías y a las procuradurías a desistirse de denuncias y recursos que no encuentren necesario mantener conforme a nuevas reglas sobre la cantidad de asuntos que deben atender.

El resultado inmediato será que la actividad de los tribunales se equilibre, y ese es un objetivo que deberíamos considerar previo a cualquier discusión sobre políticas de persecución de delitos y de administración de tribunales como las que deberíamos encarar cuando la crisis amaine.

La adscripción territorial de los juzgados

Si tratáramos de poner en relación los 968 juzgados que actualmente tienen competencia sobre asuntos de relevancia penal y los 1,874 distritos municipales que tiene el país obtenemos una proporción equivalente a un juzgado por cada dos distritos. De primera mirada la proporción no parece descabellada, pero es puramente aparente. No representa nada porque el mapa de distribución de juzgados que se emplea en el Perú no está organizado por distritos municipales, sino por los llamados “distritos judiciales”, que básicamente equivalen a los departamentos.

Conforme registros a marzo del 2020¹⁶ el judicial esta organizado en función a 34 jurisdicciones territoriales¹⁷, 6 de las cuales corresponden a las ciudades de Lima y Callao¹⁸. En un país que tiene 24 departamentos; 196 provincias y 1874 distritos, tener la referencias de estas dimensiones pone en evidencia cuales son los fundamentos desde los que se organiza la demografía del judicial. Además del caso de Lima y Callao, las estadísticas oficiales solo contabilizan los juzgados considerando circunscripciones territoriales municipales en los casos de Cañete, Huaura, Puente Piedra, Ventanilla y el Santa. En todas las demás zonas del país las estadísticas oficiales del judicial contabilizan los juzgados establecidos por provincias.

No existe ninguna razón teórica que justifique el uso de una construcción especial, la de “distritos judiciales”, para organizar la distribución territorial de los juzgados. De hecho los servicios públicos¹⁹ se organizan²⁰ considerando coberturas ofrecidas por unidades de 100 mil habitantes, combinadas por

¹⁶ <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/c39d95804dfc0ff2b375b734164ddd45/mapasdependenciasmarzo2020F.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c39d95804dfc0ff2b375b734164ddd45>

¹⁷ El diestro judicial “número 35” corresponde en realidad a la Sala Penal Nacional, que no tiene adscripción territorial.

¹⁸ La ciudad de Lima alberga las cortes de Lima, Lima Norte, Lima Sur y Lima Este. Pero la Corte de Ventanilla y Puente Piedra ha sido escindido de parte de las cortes de Lima Norte y del Callao.

¹⁹ Desde varios puntos de vista, todos los cuales tienen que ver con el estatuto constitucional de los magistrados, es más que incorrecto homologar los tribunales con los servicios públicos propiamente dichos. Usamos aquí esa referencia solo para ilustrar un aspecto que si tienen en común con ellos: La necesidad de considerar la atención a los ciudadanos y a las entidades colectivas como objetivo fundamental.

²⁰ Y si no lo logran, al menos reconocen que deberían hacerlo.

adscripciones territoriales que tienen en cuenta los distritos municipales y los centros poblados²¹. Los sistemas comparados de seguridad y justicia emplean mediciones semejantes. El Décimo Segundo Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal de abril de 2010 encontró por ejemplo, sin estimarlo óptimo, que el promedio mundial de magistrados por cada 100 mil habitantes es de 6²². El informe sobre el Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ²³) para el 2017²⁴ aplicando un esquema semejante al de Naciones Unidas sobre datos al 2014, encontró en el Perú un ratio de 2.9 magistrados por 100 mil habitantes, cifra que merece ser comparada con el 6 general que encontraron los organizadores del Décimo Segundo Congreso; el 4.6 que el CESIJ asignó a Australia y el 6.7 que asignó a República Dominicana.

En varios comentarios anteriores, especialmente en el que publiqué en la revista Perú Hoy (Descó: 2019), he dejado en claro mi preferencia por pensar en la justicia relacionando la primera instancia del sistema con los distritos municipales que tienen alcaldes. He sostenido que los jueces deberían tener al menos la visibilidad y el peso o la carga moral o la centralidad que tienen los alcaldes distritales, para bien o para mal, en sus comunidades²⁵. Pero el uso de esta idea se vuelve innegablemente complejo en un país en el que 82 provincias de 196 están habitadas por menos de 50 mil personas. Al otro extremo tenemos un distrito como San Juan de Lurigancho en Lima este, que alberga a 1.18 millones de habitantes, cantidad mayor a la que albergan las provincias de Arequipa (1.01 millones), Trujillo (1.01 millones) o Piura (0.80 millones).

Colocar a los jueces en jurisdicciones territoriales e incluso en ubicaciones físicas que les serían desarrollar relaciones constructivas con comunidades reales, convertirse en puntos de referencia visible y asumir el peso moral y la oportunidad de ganar legitimidad que eso implica siguen siendo desde mi punto de vista un objetivo fundamental. Pero es preciso reconocer que en algunos casos la referencia territorial que debe conceder ese espacio no será exactamente una municipalidad distrital. No una que albergue 1.18 de millones precisamente.

Con estas variaciones habría que usar una construcción de referencia distinta. Opto por “ciudades”, diferenciándolas según tengan menos de 50 mil habitantes, menos de 100 mil, menos de 250 mil, menos de 500 mil o se aproximen o superen el millón de habitantes. Aunque la referencia sea aún intuitiva utilizaré el parámetro de 6 jueces por cada 100 mil habitantes como referencia. No encuentro ninguna fuente que indique que ese parámetro sea óptimo²⁶, de manera que, sin que represente un compromiso de equilibrio, al menos indica algo sobre las proporciones mínimas con las que es posible trabajar.

²¹ El Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados contaba, en el año 2015, 2,437 Centros Poblados: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/libro.pdf

²² https://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/factsheet_ebook_es.pdf. La medición incorpora sin embargo a jueces de todas las instancias y eventualmente a fiscales. No es entonces una medida necesariamente útil a una comunicación como esta, que pretende medir el sistema a partir de la relación que sostienen los jueces de primera instancia (no todos los magistrados) con las personas.

²³ Proyecto impulsado por la Universidad de las Américas Puebla UDLAP y Jenkins Graduate School.

²⁴ <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017-Resultados.pdf>

²⁵ No por cierto las forma de elección. Me cuento entre quienes no suscriben ninguna teoría que promueva que los jueces, que deben ser imparciales y estar atentos a la defensa de las minorías, sean elegidos por métodos agregativos como las votaciones populares, que obligan a los electos a alinearse con las preferencias de las mayorías.

²⁶ De hecho incluye más magistrados que el conjunto sobre el que trabaja esta comunicación: Todas las instancias de un sistema legal, y en algunos casos, las fiscalías. Entonces puede ser más pequeña que el óptimo, y al mismo tiempo más grande que la que buscamos. Asumiremos entonces, aunque sea provisionalmente, que las singularidades positivas y negativas de este indicador se compensan recíprocamente.

Al cierre del año 2019 existían en el país 1720 juzgados especializados y mixtos y 626 juzgados de paz letrados, en total 2346 juzgados en el primer del sistema de tribunales²⁷. La cifra crea una primera pista llamativa. En el Perú tenemos más jueces de primera instancia que alcaldes distritales. Si las cosas fueran tan simples como convertir a todos los jueces de primera instancia en jueces mixtos²⁸ y reasignados a distritos, nos quedarían 512 jueces adicionales para sostener, con holgura, sistemas especializados nacionales como los que se requieren para casos especialmente complejos como los de criminalidad organizada violenta, los que involucran controversias multimillonarias o asuntos de trascendencia institucional.

Desde una primera mirada muy superficial a las cifras, distrito por distrito, las cosas se ven relativamente equilibradas, con problemas que sin duda hay que ajustar o analizar con más cuidado, pero que no parecen irresolubles. Aunque hay excepciones, las ciudades que registran menos de 50 mil habitantes en las estadísticas oficiales suele tener entre 2 y 4 jueces; las que tienen de 50 mil a 100 mil habitantes, entre 3 y 8 jueces y las ciudades que registran entre 100 y 200 mil habitantes 6 a 12 jueces. Aquí las proporciones, obviando las excepciones, parecen por lo general razonables en términos iniciales. Las cosas son menos proporcionales, es preciso notarlo, en 6 de las 15 ciudades que reúnen alrededor de medio millón de habitantes: San Martín de Porres, Los Olivos, Comas, Carabayllo, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa el Salvador. Estas ciudades reúnen, en conjunto, 3.46 millones de personas, pero solo son atendidas por 98 jueces; menos de 3 por cada 100 mil habitantes. Sin embargo cuando pasamos al extremo superior de los registros, en los que están las ciudades que alojan al rededor de un millón de personas, regresamos a una zona de cierto equilibrio. San Juan de Lurigancho en Lima este, que como hemos dicho alberga a 1.18 millones de habitantes, es la menos favorecida del grupo. La ciudad es atendida por 55 jueces; menos de 5 por cada 100 mil habitantes, pero la distancia al ideal de 6 por 100 mil no parece insalvable. Arequipa es atendida por 93 jueces; con 800 mil habitantes, un indicador cercano a los 12 jueces por 100 mil. Y Trujillo, que alberga 1.01 millones de habitantes, es atendida por 75 jueces; prácticamente 15 jueces por cada 200 mil.

Lima central es la zona que registra un desbalance extremo en estos registros. Sus 12 distritos congregan 2.11 millones de habitantes. Sólo 4 distritos de esta zona tienen entre 65 y 100 mil habitantes; 8 rebasan los 100 mil. Pero solo uno, Lima metropolitana, concentra 223 jueces del total del distrito. San Borja tiene más de medio millón de habitantes y 10 jueces, La Victoria tiene 8, pero todos los demás 5 o menos de 5 y todos ellos son jueces de paz, no mixtos ni especializados.

Lima central tiene un enorme problema de distribución territorial de jueces que es imperativo resolver y que puede observarse incluso desde esta mirada inicial.

Sin embargo estas cifras encubren un problema absolutamente mayor, que interfiere con cualquier posibilidad de deducir de estas cifras una situación equilibrada. Ese problema resulta de la adscripción de nuestro sistema de organización de tribunales a la especialización de los juzgados de primera instancia. Me explico: En general los registros que hemos revisado indican que a marzo de 2020 la proporción jueces por 100 habitantes no está lejos de 6, aunque hay distritos en los que haya aún que

²⁷ <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fa9d34004dd2b8a78f81aff9ffbb9966/Estadisticas+2019Anexo1E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fa9d34004dd2b8a78f81aff9ffbb996>. Para fines de esta comunicación voy a contar los juzgados de paz letrados como si fueran, creo que en realidad son, solo una especialidad más. Contabilizar a los Juzgados de Paz como juzgados “del mismo nivel” que los especializados y mixtos es, de hecho, discutible. En el Perú se denomina juzgados de paz letrados a los designados para atender asuntos de menor cuantía. En teoría estos juzgados, con los juzgados de paz no letrados entregados a ciudadanos comunes, forman parte del primer escalafón del sistema de justicia. Resulta sin embargo que el total de juzgados de paz letrados es equivalente a casi un tercio de los juzgados especializados y mixtos. Resulta además que la provisionalidad hace más que frecuente que los magistrados designados para hacerse cargo de estos juzgados “promovidos” por las Cortes a encargarse de juzgados mixtos o especializados. Volveremos en otra comunicación sobre la provisionalidad y su impacto sobre el sistema. Dejemos por ahora dicho que las cifras oficiales hacen imposible considerar que haya una verdadera diferencia de grado entre los juzgados de paz y los juzgados mixtos o especializados. Los juzgados de paz son, en los hechos, juzgados especializados en asuntos de mínima cuantía. De hecho, las autoridades judiciales han comenzado a especializarlos ya. En estas condiciones el que sus decisiones sean revisadas en grado de apelación por juzgados especializados o mixtos no crea una diferencia de fondos. Asumiendo que se trata de una decisión meteorológicamente discutible, optaré entonces por considerar a los juzgados de paz como parte del “primer nivel” del sistema, junto con los juzgados especializados y mixtos.

²⁸ Volveré sobre la separación entre jueces especializados y mixtos.

hacer correcciones. Pero este tipo de mediciones suponen que esos 6 jueces por grupos de población pueden atender sus problemas de manera integral, no escindida, en espacios que puedan facilitar la interacción entre ellos. La especialización, que en nuestro caso separa a los jueces en 9 grupos, con excepciones zona por zona, crea distorsiones. Surco y San Borja, por ejemplo, que alojan aproximadamente 500 mil habitantes y debería, por ende tener 6 jueces, tienen en conjunto 10, pero 2 son exclusivamente penales y 8 son jueces de paz. Una demanda civil por daños o por incumplimiento de contratos de cantidades importantes de dinero no puede entonces ser discutida en esa zona. Ocurre lo mismo en La Victoria y San Luis, que con 220.82 mil habitantes es tendida por 8 jueces, 1 penal y 8 de paz. Los 55 jueces asignados a San Juan de Lurigancho están divididos también en cinco especialidades; 26 son penales y 10 de paz letrados. En Arequipa los 93 jueces en servicio están divididos en 7 especialidades y en Trujillo en 6.

La especialización rompe el eje de relación juez - entorno. Lo reemplaza por un esquema de relación entorno - organización judicial que vuela a colocar al juez en la posición de una pieza intercambiable incorporada a un aparato, que se expresa por ejemplo en el modelo de la "casas de la justicia". En estos esquemas no aparece un magistrado que resuelve los problemas de las personas, sino varios que los escinden imponiendo a sus vidas problemas separados por criterios no fundados en su sensibilidad ni en su enfoque de las cosas. Bajo esquemas de escisión de los problemas personales y sociales que se expresan en las controversias legales el sistema pierde ese espacio que precisamente queremos ganar para dotarle de moralidad y de legitimidad; el espacio de la acción directa entre los jueces de primera instancia y las comunidades con las que deben interactuar.

No tenemos actualmente en los lugares en que vivimos un Juez con competencias completas para proteger a una mujer acosada, para ordenar una compensación a favor de la víctima de un accidente de tránsito grave o para enviar a quien conduce en estado de ebriedad a prisión por corto tiempo²⁹ o imponerle controles por medio de grilletes electrónicos³⁰. El que está cerca, y probablemente tampoco lo conocemos, es un Juez o una Jueza de Paz; pero él o ella no puede tomar decisiones en ninguno de estos casos.

Tiene todo el sentido del mundo que se especialicen los tribunales de apelación y la Corte Suprema, en la medida en que ambos deben mantenerse muy atentos a las líneas de formación de la jurisprudencia general; a acercar el sistema a cierto nivel de unificación sobre el modo en que interpreta y aplica la ley. Pero no encuentro justificación teórica alguna que explique porqué debe especializarse a los jueces de primera instancia, salvo los casos de los sistemas nacionales especializados, como los que hemos descrito.

La historia del establecimiento de las Cortes y juzgados en nuestro medio tampoco ofrece ninguna pista teórica que demuestre que la especialización de los juzgados de primera instancia resulte de alguna especie de necesidad organizacional. A partir del establecimiento de la República las Cortes se expandieron conforme se organizaba la administración del territorio y los juzgados se especializaron se constituyeron como tales, hasta donde encuentro, solo como consecuencia de su dependencias a las Cortes que les delegaban autoridad. Como muchos otros sistemas originalmente coloniales, la justicia formal llegó desde las capitales principales a las provincias, no de los distritos hacia la capital. Y dentro de las cortes, la especialización de los tribunales correccionales impulsó la especialización de los jueces de instrucción, que en los hechos estaban en el siglo XIX subordinados a ellos. La especialización puede entonces haberse originado en un factor histórico, la especialización de los tribunales correccionales y en el desarrollo del sistema "desde arriba hacia abajo"; no de la ciudad al Estado sino de la colonia o del Estado emancipado a la ciudad. Pero es en sí misma disfuncional a tal punto que para poder estar atendida en la enorme complejidad de problemas que surgen de la vida cotidiana, cada localidad debería tener entre nosotros al menos cuatro jueces, uno de familia, uno penal, uno laboral y uno civil en lugar de uno solo. Imposible absolutamente.

Incluso llamamos "mixto", no sin alguna connotación peyorativa, al Juez que tiene en sus manos competencias completas para conocer todos los asuntos que se presentan en una comunidad. Y es precisamente el modelo que nos permitía instalar a los jueces en los espacios en los que viven las

²⁹ Por cierto no tenemos cárceles temporales de ámbito municipal o sub metropolitano.

³⁰ Doce años después de aprobar su uso, tampoco hemos logrado tenerlos aún disponibles para todo el sistema.

personas; hacerlos visibles y por ende impregnar su actividad del peso moral que requiere el sistema para poder funcionar apropiadamente³¹.

La provisionalidad

Los jueces deben tener ubicaciones territoriales que les permitan desarrollar relaciones constantes con las colectividades en que se originan los casos que deben resolver. No deben ser elegidos por votación porque es muy importante que no se sientan tentados a darle la razón o buscar la aprobación de las mayorías. Los jueces deben estar en posición de proteger a las minorías incluido aunque las decisiones que adopten a su favor no resulten populares, y eso exige tanto procedimientos de elección cuidadosos como garantías institucionales que impidan que puedan ser removidos de sus cargos a consecuencia del eventual desagrado que pueda causar sus decisiones. La inamovilidad de los jueces es entonces fundamental, especialmente en el primer escalón del sistema. Constituye una condición básica que asegura su entronización con las comunidades con las que deben interactuar. Y constituye además una condición indispensable para que el sistema funcione. El sistema legal descansa en la posibilidad de predecir las decisiones que tomarán los tribunales. Y para que las decisiones de los jueces sean predecibles, deben permanecer ellos mismos en los lugares en que las adoptan.

El judicial no tiene registros que describan la cantidad de veces que se cambia de ubicación a los jueces a lo largo de un año. Pero una revisión diaria de la lista de resoluciones que publican las Cortes muestra fácilmente que el sistema acepta tantos cambios que monitorear el proceso resulta casi imposible. Es evidente que la rotación quiebra las curvas de aprendizaje y gestión sobre los casos que recibe cada juzgado. Pero quiebra además la unidad de criterios que debería mantener cada juzgado en sus fallos³². La movilidad hace invisibles eventuales cambios caprichosos de criterio y por supuesto hace imposible que se teja cualquier relación de confianza entre los jueces y los usuarios del sistema³³.

La rotación y la movilidad de los jueces constituyen un primer obstáculo que es imperativo remover para generar una relación de confianza entre jueces y ciudadanía.

Sólo en base a garantizar la inamovilidad de los jueces es posible vincularlos consistentemente con ellas.

En nuestro caso el principal enemigo principal de la inamovilidad es la provisionalidad.

La provisionalidad es una vía que permite que sean las presidencias de las Cortes y no la Junta Nacional de Justicia quienes tengan la última palabra sobre el destino final de los jueces nombrados. Actualmente aproximadamente mil de los más de dos mil jueces de primera instancia en actividad son provisionales o supernumerarios. Sólo 1.29 mil son titulares. A ellos por cierto puede agregarse a los jueces especializados que offician como jueces de salas superiores; en total 267. En total 1.5 mil jueces contando a los de paz. En teoría la Corte Suprema debería operar con 15 magistrados divididos en tres Salas, pero opera actualmente con 30, divididos en 6 salas. La mitad son jueces superiores que operan como supremos provisionales. Y al comienzo de cada año judicial las presidencias de las Cortes Superiores deciden quienes ocuparán las plazas de provisionales en juzgados y Salas; y la presidencia de la Suprema confirma a los jueces superiores que tendrán asiento como supremos provisionales.

La cuestión es por cierto ambigua. Hay muchos jueces que ejercer cargos provisionales desde hace muchos años, y en muchos casos con una calidad muy superior al promedio. Es probable que la

³¹ Es preciso además observar que siguiendo una dirección absolutamente opuesta en el año 2010 se decidió especializar a los juzgados de paz (resolución administrativa 143-2010-CE-PJ)

³² En teoría un litigante debería poder aproximarse a un juzgado sabiendo, aproximadamente, bajo que consideraciones se resuelven casos como el que debe defender. La cuestión es imposible si cada vez que se acerca a un despacho se arriesga a encontrar un Juez distinto, que no tiene porqué sentirse vinculado a los criterios empleados por el Juez anterior.

³³ La movilidad además tiene como contraparte la tolerancia del sistema al uso de designaciones provisionales. Los jueces “se mueven” porque obtienen o pierden designaciones provisionales y ascensos en otras plazas. Esas designaciones son administradas por las Cortes Superiores. Y erosionan al sistema de elección y designación de los jueces a través de la Junta Nacional. De poco sirve que una nueva Junta Nacional elija correctamente nuevos jueces si su destino final va a depender de las designaciones provisionales de las presidencias de las Cortes, sobre las que la Junta no tiene control alguno.

solución correcta e muchos de esos casos suponga convertir las designaciones provisionales en permanentes. Lo que no puede ocurrir es que la provisionalidad justifique que cada año judicial se registren tantos movimientos en los tribunales, especialmente los juzgados, que las partes de un proceso no sepan quien asumirá sus casos; que las tendencias de resolución no puedan ser rastreadas (porque un juez nuevo en un juzgado no tiene porqué sentirse vinculado por las tendencias asumidas por el juez anterior) y que la curva de aprendizaje sobre los casos baje a cero cada vez.

La movilidad de los jueces conduce a su invisibilidad. Y la responsabilidad moral que les corresponde asumir sugiere que ellos deben tener una posición tan visible y tan expuesta al menos como las que tienen los alcaldes distritales.

En este momento las presidencias de las cortes mantienen en sus manos el control sobre la ubicación final del 40% de los jueces que están a cargo de las salas y juzgados de todo el sistema. Casi la mitad de los jueces que conforman el primer peldaño del sistema pueden ser cambiados, promovidos o simplemente retirados del sistema sin ningún control institucional fuera de las Cortes en cualquier momento.

En estas condiciones dos reglas básicas de la independencia de los tribunales, la inamovilidad de los magistrados y la prohibición frente a interferencias internas, están en riesgo permanente en nuestro medio.

Los fines del sistema³⁴

La justicia es al mismo tiempo un sistema que elabora un complejo producto institucional, al que llamamos *jurisprudencia*³⁵ y debe, al mismo tiempo, ofrecer a la ciudadanía un servicio que quiero resumir en tres resultados: proteger personas, colectividades o entidades expuestas o amenazadas; compensar daños, y castigar infracciones o delitos. El sistema tiene entonces dos dimensiones; una pública, en tanto la *jurisprudencia* es un producto institucional, y una privada, en tanto las decisiones específicas que los tribunales adoptan en cada caso representan *un activo* de la parte vencedora y *un pasivo* para la derrotada. Cualquier medición de la calidad del sistema debería considerar estas dos dimensiones y estos tres grupos de productos.

Aquí entonces dos tareas urgentes: Producir mediciones sobre la calidad de las decisiones judiciales en términos de protección, compensación y castigo. Y producir además mediciones sobre el alcance que logra el sistema con estas decisiones en términos de acceso a la ciudadanía.

No parece difícil promover acuerdos sobre los criterios que deben emplearse para lograr mediciones en estos ámbitos. De hecho estamos en un momento en el que, por distintas razones, el judicial busca pistas para poder aprender a leerse a sí mismo³⁶. Quizá el mayor problema que debemos enfrentar en esta materia provenga de un factor que sigue pareciendo imperceptible y sin embargo es profundamente erosivo: La *invisibilidad de los jueces*.

La justicia, entendida como un sistema funciona en atención a la *posición* que adquieren los jueces y tribunales en el conjunto institucional. De ahí la importancia de la *independencia*, que supone que ninguno de los poderes públicos debe inmiscuirse en la actividad de los tribunales. Pero funciona también en atención al *tipo de relaciones* que estos mismos jueces y tribunales mantienen con las colectividades. A esta

³⁴ La primera versión de este fragmento fue publicada por primera vez en “Perú Hoy”, de Descó, en setiembre de 2019, como parte de la comunicación “De nuevo sobre la justicia”.

³⁵ La *jurisprudencia* puede ser entendida como un corpus en permanente movimiento que *a partir* de sentencias emitidas, pero también a través de un proceso continuo basado en la interacción de los tribunales con los profesores de derecho, define el sentido y alcance de la ley, en términos que pretenden establecer lo debido, lo permitido y lo prohibido en una sociedad. Importante notar que la *jurisprudencia* no se expresa en una sentencia ni en un conjunto de sentencias. La *jurisprudencia* es una construcción que admite varias versiones sobre el derecho vigente en una comunidad a partir de la interpretación de las decisiones de los tribunales y el alcance de la ley.

³⁶ Ver la lista de comisiones activas en judicial en https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_servicios/as_enlaces_de_interes/as-comisiones-y-programas.

relación se refiere la regla de *acceso*. La justicia se construye sobre la base de relaciones que deben organizar tanto el espacio en que se generan sus productos públicos (las decisiones que sirven de base para organizar la jurisprudencia) como el espacio en que se generan sus productos privados (esas mismas decisiones, en tanto constituyen fuente de derechos, deberes y obligaciones de los usuarios del sistema).

El sistema de justicia funciona en la medida en que los jueces y tribunales en general se conviertan en referencia al momento de tomar decisiones que pueden tener consecuencias legales. Y esto es imposible si en general son *invisibles* para la ciudadanía³⁷.

Un *juez invisible* no tiene manera de asentar las relaciones de confianza con la comunidad. Y son esas relaciones la plataforma que se requiere para resolver los problemas de falta de acceso al sistema.

La *invisibilidad de los jueces* se relaciona actualmente con dos problemas cuya solución debería ser considerada urgente: La enorme movilidad que registran los jueces y la ausencia absoluta de revisión de los criterios que se están empleando para decidir cuántos jueces deben asentarse en cada comunidad y dónde se ubican³⁸.

Tenemos que aproximar a jueces con competencias completas a las comunidades locales. Y esto supone crear ratios de relación entre jueces y habitantes, toques de recepción de casos por jueces y nuevas rutinas de organización de los procesos judiciales que les den una dimensión comunicacional mínima.

Necesitamos abrir espacios para que la justicia pueda ocupar el lugar que le corresponde como servicio útil para la ciudadanía y canal eficiente de formación de jurisprudencia.

Lima, abril de 2020.

³⁷ La *invisibilidad de los jueces* además constituye una fuente de riesgos enorme para asegurar que las medidas de urgencia que andamos buscando en materia anticorrupción operen apropiadamente. Es imposible impedir que una persona viole la ley si no está arraigada en un entorno delimitado con el que interactúa sobre la base de relaciones de confianza que necesita sostener. *Un juez invisible no está arraigado al entorno en que actúa*. Entonces hagamos lo que hagamos con los sistemas formales de control de infracciones, no lo podremos detectar ni sancionar, ni eliminar las interferencias (especialmente la corrupción y el juego de influencias) que la invisibilidad traen aparejadas.

³⁸ Hay una cadena de problemas que se desprenden de la movilidad y la falta de arraigo de los jueces con la comunidad. Tal vez el principal sea el desapego o la ausencia de criterios de responsabilidad con que se admiten casos en el judicial. Por alguna razón que se está sedimentando en el sistema hace años, el sistema mismo promueve que se reciban en los juzgados de primera instancia la mayor cantidad de casos que se postulen ante él. El sistema desconfía de las desestimaciones de plano y tal vez debería más bien alentarlas. Un juez que se organiza considerando que su ubicación es temporal, y que probablemente no esté allí al año siguiente puede mostrarse indiferente ante esta aglomeración. Pero un juez es una persona; trabaja 270 días al año y 8 horas por día. El tiempo de atención de casos constituye entonces un recurso escaso, y cada caso nuevo que un Juez adopta afecta las posibilidades objetivas de atender con cuidado un caso más. Un juez con un despacho que el sistema no consideraría “sobrecargado” recibe al año 400 casos. Un Juez que reciba esa cantidad de asuntos no puede dedicar a cada uno más de 5.4 horas. Sin embargo un caso promedio se considera “rápidamente resuelto” si toma antes de ser entendido dos años enteros. Y por supuesto, solo observando los números que se asignan a cada expediente judicial queda en evidencia que en promedio cada juzgado recibe bastante más de 400 casos al año. Sobre esta base ¿realmente creemos posible generar un sistema de calidad?