

## De nuevo sobre la justicia

*César Azabache Caracciolo*

## **Sumilla**

Las discusiones sobre la justicia durante el segundo semestre del 2018 formaron parte de un ciclo que se agotó con la aprobación del referéndum en diciembre de ese año. El ciclo, influenciado por denuncias sobre corrupción e impunidad, produjo una nueva reforma de los procesos de selección de jueces que ha quedado inconclusa. Y no alcanzó para organizar una plataforma que abordara a la justicia como sistema.

En este ensayo se asume que la justicia, además de jurisprudencia, debe producir protección, compensaciones y sanciones, en condiciones que representen apropiadamente el derecho de las personas a acceder al sistema, individual o colectivamente. El texto parte de asumir que la reforma debe construirse desde las relaciones que los jueces tienen con la ciudadanía. Supone que la lectura del sistema debe basarse en indicadores simples y claros que expresen la calidad de las decisiones en las tres áreas que el sistema debe cubrir. No puede ser difícil aceptar que para lograr niveles apropiados de acceso a la justicia el sistema debe aprender a revisar los criterios que ahora hacen que cuestiones como la distribución de los jueces y juezas en el espacio, y su exagerada movilidad, se conviertan en factores que los transformen en seres prácticamente invisibles.

## Introducción

Quiero abrir estos comentarios resumiendo un encuentro convocado por la plataforma periodística *La mula* con Luis Pásara, al que asistieron además Ernesto de la Jara, Rosa Mavila, Ana María Vidal, Javier Torres y Rolando Toledo, el 24 de abril del 2019<sup>1</sup>. La presencia de Luis convierte siempre los encuentros de esta naturaleza en hitos, así que organizaré estas notas sobre la base de algunas cosas que allí se dijeron.

Luis abrió el encuentro con un resumen muy completo de los cuatro ejes que deben comprenderse en toda lectura sobre la situación de la justicia: 1. El problema del acceso, abordado desde la identificación de esas variables que hacen de la justicia algo francamente incomprensible para la ciudadanía; 2. El problema de la eficiencia, expresado en la baja calidad de las sentencias y sus relaciones con la situación general de la educación legal; 3. La corrupción; y 4. La injerencia del poder sobre el sistema judicial. Las últimas dos entradas ahora aparecen afectadas por la emergencia de una mafia en particular fuertemente estructurada, la de los llamados «cuellos blancos»<sup>2</sup> que, como ha quedado establecido,

---

<sup>1</sup> Ver: «Conversaciones Muleras #1: La reforma de Justicia». *La Mula Reportajes*, Lima, 3 de mayo del 2019. En: [bit.ly/2YZBjXk](https://bit.ly/2YZBjXk)

<sup>2</sup> A partir de las revelaciones de *Ideéle reporteros*, de julio del 2019, se denominó «los cuellos blancos» a los miembros de una mafia que traficaba con influencias dentro del sistema judicial. Sobre el origen del caso ver: [bit.ly/2Ko14MT](https://bit.ly/2Ko14MT)

erosionó el sistema en los últimos años. Luis encuentra que el caso del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y los llamados «cuellos blancos», que impregnó el discurso sobre la justicia en la segunda parte del 2018, lleva y expresa esta degradación de una manera abrumadora. El Consejo Nacional de la Magistratura, que se había definido desde la Constitución de 1979 como factor llamado a neutralizar las influencias o interferencias externas sobre el sistema de justicia, terminó funcionando como el núcleo de referencia principal de toda una red de corrupción del sistema judicial, que traficaba con influencias para conseguir nombramientos y captar y distribuir sobornos<sup>3</sup>.

La presencia de Ernesto, Rosa y Ana María en el encuentro abrió la discusión a tres miradas que encontré complementarias. La mirada desde el seguimiento de los casos de corrupción que sostiene Ernesto, la mirada desde la reivindicación de espacios de defensa y protección de las mujeres en la propuesta de Rosa, y, por supuesto, la mirada desde las enormes zonas críticas que exhiben casos sobre derechos humanos y conflictos sociales, resumidos por Ana María. Pero claro, la convergencia de miradas que al mismo tiempo son complementarias y disímiles conduce a una pregunta inquietante, por lo simple y concluyente: ¿Por dónde empezar?

En el encuentro la cuestión fue lanzada en los comentarios de Javier.

## **El segundo semestre del 2018**

En el encuentro Ernesto sostuvo que la definición de un plan viable para abordar el problema de la justicia supone aprovechar esas brechas que se mostraron por ejemplo en el año nuevo del 2019, cuando miles de personas salieron a las calles espontáneamente a

---

<sup>3</sup> En el resumen de Luis Pásara la paradoja se construye a consecuencia del modo en que la degradación de la justicia expresa y retroalimenta la degradación del entorno social en que ella debe operar.

defender a los fiscales anticorrupción de la amenaza de remoción lanzada por el entonces fiscal de la nación Pedro Chávarry. El evento, por cierto, marca un punto de quiebre en las relaciones entre la comunidad y la organización del Ministerio Público, una de las entidades más importantes del sistema de justicia. La movilización de diciembre de 2018 marca, además, un hito en el proceso iniciado contra la impunidad que comenzó cuando se denunció la existencia de los «cuellos blancos», en julio del 2018. Este fue el ciclo que ya había capitalizado el presidente Martín Vizcarra en julio del 2018, cuando convirtió la denuncia en causa con la designación de la Comisión Wagner<sup>4</sup> y también cuando lanzó, desde la crisis, la idea de una movilización institucionalizada convertida en un referéndum de cuatro puntos<sup>5</sup>.

En teoría, la energía acumulada en el proceso debía impulsar la aprobación de un paquete de reformas dirigidas especialmente al sistema judicial, lanzado por el propio presidente Vizcarra en agosto, en base a siete de las diez propuestas presentadas por la Comisión Wagner antes del mensaje<sup>6,7</sup> de julio. A ellas hay que agregar, además, los seis proyectos enviados por la Corte

---

<sup>4</sup> «Crean comisión de reforma judicial presidida por Allan Wagner». *El Comercio*, Lima, 13 de julio del 2018. Ver en: [bit.ly/2Jlct5N](https://bit.ly/2Jlct5N)

<sup>5</sup> Por el reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) –cuyos miembros acababan de ser destituidos por el Congreso– por un nuevo organismo; por la reimplantación del Senado, retirado del sistema institucional en 1993; por la no reelección de los Congresistas; y por la criminalización de las infracciones a las normas legales sobre financiamiento a las organizaciones políticas.

<sup>6</sup> «Reforma del Poder Judicial: Las 10 recomendaciones de la «Comisión Wagner» al Gobierno». *Gestión*, Lima, 30 de julio del 2018. En: [bit.ly/2wzp4EL](https://bit.ly/2wzp4EL)

<sup>7</sup> Aquí la lista: [bit.ly/2LYFIHj](https://bit.ly/2LYFIHj)

Dos de las iniciativas de la Comisión Wagner no fueron convertidas en proyectos de ley: la creación del sistema nacional especializado en la protección y sanción de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y la creación de un concurso público para la designación de jueces supernumerarios y fiscales provinciales. Una tercera, la aprobación de un plan de descarga de casos de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), fue implementada sin necesidad de ley.

Suprema en setiembre<sup>8</sup>. Así pues, las condiciones para un debate a profundidad sobre el estado de la justicia parecían planteadas.

### Propuestas formuladas el 2018

Comisión Wagner	Ejecutivo, presentadas en agosto del 2018	Corte Suprema, presentadas en setiembre del 2018
Reforma del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)	Reforma del CNM	Reforma del CNM
Reforma de los órganos de control interno del Poder Judicial (PJ) y del Ministerio Público (MP) (Autoridad Nacional de Integridad y Control)	Reforma de los órganos de control interno del PJ y del MP (Autoridad Nacional de Integridad y Control)	Creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control del Poder Judicial, instauración de jueces contralores
		Atribución para apartar del sistema temporalmente a jueces
Reforzamiento de la transparencia en el sistema	Reforzamiento de la transparencia en el sistema	
Reforzamiento de la probidad de abogados/abogadas	Reforzamiento de la probidad de abogados/abogadas	
Creación de una Fiscalía Suprema Anticorrupción	Creación de una Fiscalía Suprema Anticorrupción	
Creación del Consejo para la Reforma de la Justicia	Creación del Consejo para la Reforma de la Justicia	

<sup>8</sup> «Poder Judicial presentará esta semana seis proyectos de ley de reforma judicial». *La República*, Lima, 2 de setiembre del 2018. Ver en: [bit.ly/2WJznEN](http://bit.ly/2WJznEN)

El diseño del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Autoridad de Integridad del Poder Judicial propuestos por el Poder Judicial no era exactamente el mismo que el planteado por el Ejecutivo. Además, la lista se diferencia de la lista del Ejecutivo en algunos asuntos: (a) la creación de un procedimiento de separación provisional de jueces; (b) la reforma del procedimiento de elección del presidente del Poder Judicial; (c) el reforzamiento de la Academia de la Magistratura.

Comisión Wagner	Ejecutivo, presentadas en agosto del 2018	Corte Suprema, presentadas en setiembre del 2018
Eliminación de dictámenes fiscales en el proceso contencioso administrativo	Eliminación de dictámenes fiscales en el proceso contencioso administrativo	
Creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar		
Plan de descarga procesal de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)		
Concurso público de méritos para la selección de jueces supernumerarios en el PJ y fiscales provisionales en el MP		
		Elección del p residente del Poder Judicial por todos los jueces
		Reforzamiento de la Academia de la Magistratura

Más de un año después, la energía aureolar de este corto ciclo parece haberse agotado con la aprobación del referéndum de diciembre<sup>9</sup>. Pasado julio del 2019 la mayoría de estas propuestas no alcanzaron siquiera a convertirse en leyes. Y las más importantes que alcanzaron a promulgarse, no han logrado resultados prácticos de ningún tipo. En abril el pleno del Congreso decidió desestimar la propuesta que promovía crear una fiscalía suprema anticorrupción en el Ministerio Público<sup>10</sup>. En junio la comisión especial que debía

<sup>9</sup> Ver: «Martín Vizcarra fue designado presidente del Consejo para la Reforma de Justicia». *Gestión*, Lima, 27 de mayo del 2019. En: [bit.ly/2Xsfl5o](http://bit.ly/2Xsfl5o)

<sup>10</sup> Ver: «Congreso rechazó proyecto de ley que buscaba modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público». *RPP*, Lima, 8 de mayo del 2019. En: [bit.ly/2Wg9N6j](http://bit.ly/2Wg9N6j)

elegir a los miembros de la Junta Nacional de Justicia terminó declarando desierto el proceso. Y en julio el Tribunal Constitucional declaró que no participaría en el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, instalado en junio<sup>11</sup>.

## Los límites del discurso de julio del 2018

En muchos sentidos, el discurso del presidente Vizcarra de julio del 2018 se movió en una línea que apuntaba a imponer consecuencias sobre situaciones indignantes que saltaban a la vista. Fue, en general, un discurso reactivo más que uno cargado de propuestas estructuradas. Justificado sin duda, pero probablemente incompleto.

Al igual que las movilizaciones del segundo semestre del 2018, el discurso de julio expresa una forma de aproximarse a la justicia a través de una de sus dimensiones: representándola como un *espacio de lucha contra la impunidad y la corrupción*. Concebida de esta manera, la justicia debe quedar liberada de la interferencia de mafias y debe producir castigos efectivos en un área específica. Desde esta base, toda la propuesta del referéndum anunciado en julio y desarrollado en diciembre del 2018 puede ser leída (también) como la identificación de áreas que merecen sanciones o castigos, o consecuencias correctivas<sup>12</sup>: la prohibición de la reelección de congresistas, quizá, sea la más explícita, y por eso probablemente

---

<sup>11</sup> Tenemos además la ley n° 30914, que elimina los dictámenes del Ministerio Público en los procedimientos contencioso administrativos, publicada el 14 de febrero del 2019. Se trata de una reforma importante, pero de impacto limitado en la medida en que, en el conjunto, aparece aislada, vaciada de orientación general y de conexión con el resto del paquete de propuestas. Sobre el estado de las discusiones al respecto, se puede ver: Quispe, Diego. «Proyectos de Ley de Reforma de Justicia llevan 238 días sin aprobarse». *La República*, Lima, 28 de marzo del 2019. En: [bit.ly/2JMvGt0](https://bit.ly/2JMvGt0)

<sup>12</sup> Una semana antes del discurso de julio del 2018, el Congreso había destituido a todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Ver: López, Sofía. «Congreso aprueba remover a todos los miembros del CNM». *Correo*, Lima, 21 de julio del 2018. En: [bit.ly/2Z8ct7E](https://bit.ly/2Z8ct7E)



resultó especialmente popular en la coyuntura<sup>13</sup>. La criminalización de las violaciones a las normas sobre financiamiento de la política, relacionada con uno de los componentes más complejos del caso Odebrecht, expresa esta dirección hacia el castigo sin duda alguna<sup>14</sup>. Pero, evidentemente, también el reemplazo del Consejo Nacional de Justicia por otro organismo constituía una forma de castigo<sup>15</sup>.

Las propuestas, entonces, importantes como expresión de reacciones convergentes sobre una emergencia que requería reacciones inmediatas, no contenían desde el origen elementos que permitan reconocer en ellas líneas de reforma basadas en políticas públicas sostenibles. Estaban, desde este punto de vista, y sin negar en absoluto su importancia en la coyuntura en que fueron lanzadas, parcialmente vacías de contenido institucional<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Que además fueron descritas en el auto de primera instancia sobre la prisión preventiva de Keiko Fujimori. Entre otros resúmenes, ver: «Juez dictó 36 meses de prisión preventiva contra Keiko Fujimori». *RPP*, Lima, 1 de noviembre del 2018. En: [bit.ly/2HV8oOz](http://bit.ly/2HV8oOz)

<sup>14</sup> Los casos Odebrecht, iniciados en el Perú en diciembre del 2016, incluyen investigaciones por fondos entregados a operadores de campañas políticas del Partido Nacionalista, del Apra, del fujimorismo, del PPC y del partido de Pedro Pablo Kuczynski en el periodo 2010 y 2011, además de los fondos entregados para la campaña sobre la revocatoria de la alcaldesa Susana Villarán el 2013.

<sup>15</sup> Cuatro de las propuestas de reforma del Poder Judicial que presento el presidente al Congreso en julio pueden ser leídas también como reacciones inmediatas al caso de los llamados «cuellos blancos». Estas son: la creación de una fiscalía suprema encargadas de los delitos por corrupción, la agravación de sanciones a abogados que se corrompan, la modificación de los procedimientos de control interno del Ministerio Público y del Poder Judicial, y la ampliación de las reglas sobre transparencia de magistrados. Solo dos de las propuestas lanzadas a partir del discurso de julio se conecta propiamente con la cuestión sobre la justicia entendida en tanto sistema. Por parte del Ejecutivo está la creación del consejo para la reforma del sistema de justicia. Por parte del Poder Judicial está la modificación de las reglas de elección del presidente de la Corte Suprema, concediendo derecho de voto a todos los jueces titulares de todas las instancias. Pero, al referirse al sistema considerado como tal, ninguna de estas dos propuestas contiene una aproximación a alguna manera de comprenderlo y reformarlo: ambas se agotan en la apertura o renovación de espacios de gobierno o de coordinación de políticas públicas entre órganos que son constitucionalmente autónomos y que no están, por ende, obligados a definir una política en común.

<sup>16</sup> El referéndum se aprobó en diciembre del 2018 en los términos propuestos por el presidente Vizcarra, a favor de la modificación de las normas de elección de jueces,

## Los límites del discurso sobre la impunidad

Pero desde cierto punto de vista, Ernesto tuvo razón en la reunión del 24 de abril. La cuestión sobre la justicia solo puede llegar a convertirse en un eje que convoque demandas ciudadanas en la medida en que encontremos un punto de equilibrio entre la lista de acciones a desarrollar y los motores básicos de impulso de los que surgen esas demandas. Ocurre que este camino ha tenido en la coyuntura reciente algunas limitaciones visibles de las que entonces debemos hacernos cargo. Nos hemos concentrado en la justicia como un *espacio de lucha contra la corrupción y la impunidad*. Pero la evidencia conduce a confirmar que *los acuerdos básicos a los que podemos llegar en perspectiva a erradicar la impunidad no bastan para definir maneras de resolver los problemas de la justicia como sistema*.

Son las dos primeras entradas que presentó Luis en el encuentro del 24 de abril (acceso a y calidad de la justicia) las que conducen a lo que el sistema *hace o debe hacer*. Las dos segundas entradas (corrupción e influencia del poder) constituyen en realidad descriptores relacionados con las interferencias que pueden *impedir que el sistema se desenvuelva adecuadamente*. Nos hemos concentrado entonces, en este periodo, en neutralizar las fuentes de interferencia con el sistema, pero en el camino hemos olvidado que la cuestión a resolver requiere de establecer a dónde queremos llevar al sistema, y esto depende de los dos primeros ejes descritos por Luis, no de los dos segundos.

---

a favor de la criminalización de las infracciones a las normas sobre financiamiento de la política, a favor de la prohibición de reelección inmediata de congresistas, pero en contra de la aprobación del Senado.

## Acceso y calidad de la justicia

La justicia es un sistema que elabora un complejo producto institucional, al que llamamos *jurisprudencia*<sup>17</sup>, que 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. Este 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. Así, cualquier medición de la calidad del sistema debería considerar estas dos dimensiones y estos tres grupos de productos.

Aquí tenemos 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 Poder Judicial busca pistas para poder aprender a leerse a sí mismo<sup>18</sup>. 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*.

---

<sup>17</sup> 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 es 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.

<sup>18</sup> Ver la lista de comisiones activas en el Poder Judicial en: [bit.ly/2lmgbn](http://bit.ly/2lmgbn)

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 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 ciudadanía<sup>19</sup>.

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

---

<sup>19</sup> 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.

cuántos jueces deben asentarse en cada comunidad y dónde se ubican<sup>20</sup>.

El Poder 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 fallos<sup>21</sup>. 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 sistema<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> 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 Poder 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 postulan 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 ocho 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 recibe 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?

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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

Así pues, 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.

## Judicial

### *5 objetivos y 13 herramientas*

El judicial es un sistema que debe producir medidas que protejan a las mujeres, niños y a toda persona vulnerable contra ataques de terceros. Además, debe producir compensaciones por daños provocados dentro de relaciones establecidas voluntariamente o causados sin la mediación de relación alguna entre el perpetrador y la víctima. También debe producir castigos a imponerse a quienes han violado o intentado violar la ley. Y, por supuesto, debe producir jurisprudencia de calidad. En consecuencia, la justicia:

1. Debe medirse, en su calidad, por indicadores construidos en función a la utilidad de los productos que elabora (autos y sentencias) para obtener esos tres resultados.
2. Debe ofrecer a las y los ciudadanos acceso simple a sus procesos.
3. No puede acumular niveles inmanejables de retraso.
4. Necesita que sus decisiones sean predecibles, para desalentar juicios innecesarios.
5. Necesita que sus decisiones provoquen resultados prácticos, tangibles, porque si no se vuelve inútil.

Estos cinco objetivos requieren:

1. Medir con claridad cuántos jueces se necesitan por cada 100 mil habitantes.

---

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.

---

2.	Ubicarles apropiadamente en los distritos municipales en los que viven las personas.
3.	Olvidarnos de jueces súper especializados y acostumbrarnos a que en la primera instancia del sistema, en los distritos municipales, haya jueces a secas, con competencias para resolver problemas, aplique la ley que aplique.
4.	Renunciar a la altísima rotación que ahora tiene el sistema para que en la primera instancia haya jueces que los ciudadanos puedan conocer y que sean reconocidos por su honestidad, o repudiados por su arbitrariedad y separados del cargo.
5.	Concentrar las apelaciones en una por caso o casi una por caso, de modo que no ocurra, como ahora, que cada caso produce 5, 10 o 20 pequeños casos que atoran las salas.
6.	Reducir la Corte Suprema de inmediato y declarar caducos los recursos impuestos contra absoluciones si han pasado ya por una demora excesiva sin respuesta, fijando excepciones y compensaciones para quien resulte afectado por esta medida urgente.
7.	Generar un nuevo sistema de control para el cumplimiento de sentencias a partir de las municipalidades y las comisarías.
8.	Descentralizar rápidamente las fiscalías que ahora se llaman provinciales para que pasen a ser fiscalías municipales.
9.	Generar una red de establecimientos de detención de corta duración a nivel municipal para los castigos más livianos.
10.	Desentrampar el programa de uso de grilletes electrónicos y echarlo a funcionar.
11.	Crear un nuevo recurso de tutela de derechos que proteja a los ciudadanos de abusos contra la Constitución cometidos por jueces, de modo que en estos casos se simplifiquen los actuales procedimientos de amparo y <i>habeas corpus</i> .

12.	Redefinir el distrito nacional como un solo sistema especializado en asuntos verdaderamente graves por su significado y cuantía, como los grandes casos de corrupción, de lavado de activos, de narcotráfico y de violencia sexual, entendiendo, sin embargo, que las reglas de competencia deben dejar de construirse en función al artículo del código penal que se cita en cada caso.
13.	Renunciar de una vez por todas al confuso e insostenible Código de Procedimientos Penales de 1940.

La otra cuestión relacionada con estos asuntos tiene que ver con la ubicación territorial de los juzgados. En el encuentro, Luis sostuvo que el problema del acceso a la justicia no tenía por qué relacionarse con consideraciones sobre la ubicación de los jueces. Yo creo en cambio que las cuestiones sobre acceso, si bien no se agotan en la revisión de la demografía del Poder Judicial, suponen ciertos niveles de equilibrio que son fundamentales en esta materia. Si el acceso a la justicia está basado en la posibilidad de establecer relaciones de comunicación apropiada entre los jueces y la ciudadanía, entonces el acceso se torna imposible si la ubicación espacial de los jueces se convierte en un obstáculo. 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 tiempo<sup>23</sup>, o imponerle controles por medio de grilletes electrónicos<sup>24</sup>. El que está cerca, y que probablemente tampoco conocemos, es un juez o una jueza de paz; pero él o ella no puede tomar decisiones en ninguno de estos casos.

---

<sup>23</sup> Por cierto, no tenemos cárceles temporales de ámbito municipal o submetropolitano.

<sup>24</sup> 12 años después de aprobar su uso, tampoco hemos logrado tenerlos aún disponibles para todo el sistema.



Tenemos, entonces, un problema pendiente que supone 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.

Las discusiones organizadas alrededor de la justicia como sistema quedaron parcialmente ahogadas entre nosotros por el predominio que, con razón, adquirieron las cuestiones sobre corrupción e injerencia del poder en el Poder Judicial. Entonces, resulta urgente abrir un debate público sobre las condiciones de acceso de la ciudadanía a la justicia, la forma en que resuelve los casos y las cuestiones sobre su calidad, que comprometen la formación de planes de educación legal<sup>25</sup>. Al costado habrá, sin duda, una larga lista de asuntos que deberán discutirse<sup>26</sup>, pero necesitamos, en tanto comunidad, ejes sencillos que den sentido y alcance institucional a las medidas que puedan adoptarse<sup>27</sup>.

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.

---

<sup>25</sup> Imposible dejar de notar que en lo que se refiere a la calidad de las decisiones judiciales, la propuesta de la Corte Suprema sobre el reforzamiento de la Academia de la Magistratura resulta fundamental.

<sup>26</sup> En una lista corta, está la revisión de las formas de intervención del Ministerio Público en casos civiles; la de las competencias de las fiscalías por tipo de delitos; la implementación del Código Procesal Penal en Lima; la revisión de los procesos de protección a mujeres en casos de acoso, entregados ahora a los jueces de familia; entre otros muchos.

<sup>27</sup> Como ha sido, por ejemplo, suprimir la intervención de las fiscalías en los procesos contencioso administrativos.