

# Aproximación al régimen jurídico de la independencia judicial en el Perú

**Fernando Castañeda Portocarrero<sup>1</sup>**

Abogado. Miembro del Instituto Peruano de Estudios Procesales.  
Profesor Contratado de Derecho Procesal en la Facultad de Derecho  
de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

«Si el Juez es jurídicamente independiente es porque se le  
quiere hacer totalmente dependiente de la ley, o más exactamente,  
del ordenamiento jurídico en su totalidad.»

*Juan Luis Requejo Pagés,  
«Jurisdicción e Independencia Judicial»*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Carácter instrumental y proyección de la independencia judicial. 3. La independencia judicial como valor constitucionalmente reconocido y su inclusión en los textos internacionales. 4. Algunos aspectos que en la actualidad podrían menoscabar la independencia de jueces y juezas. 4.1. Independencia judicial externa. 4.2. Independencia judicial interna. 5. A modo de reflexión final.

## I. Introducción

En las últimas décadas hemos sido testigos de la inestabilidad democrática de nuestro país, la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones al interior de las instituciones públicas y la severa crisis de credibilidad de los poderes del Estado. Con certeza, más que paliativos al problema, se necesitan cambios profundos en el diseño y funcionamiento de los órganos ligados al sistema de impartición de justicia.

Bajo la premisa anterior, se ha pensado acertadamente que el fortalecimiento de la independencia judicial es uno de los factores centrales en todo proceso de reforma del sistema de justicia<sup>2</sup>. La independencia en el ejercicio de función jurisdiccional no es un privilegio de jueces y juezas, es una necesidad que se impone a la luz de lo que ha venido ocurriendo en nuestra historia republicana, concretamente, cada gobierno de turno ha tenido ante sí la provocadora tentación de utilizar al poder judicial como instrumento de sus fines.

Por ejemplo, a inicios del proceso de reforma del Poder Judicial emprendido a fines del año 1995, se identificaron como principales retos la existencia de órganos jurisdiccionales con una excesiva carga de procesos y procedimientos, desconocimiento del universo de la carga procesal, carencia de personal, bajas remuneraciones, procesos obsoletos, despachos judiciales inadecuados y autoridades judiciales con poco conocimiento sobre aspectos de manejo gerencial. Frente a la situación descrita, las

autoridades de aquella época adoptaron como principales medidas de reforma la redistribución de la carga procesal, la creación de órganos jurisdiccionales especializados, la introducción de un nuevo modelo de despacho judicial, la creación de Módulos Básicos de Justicia, la construcción de salas de juzgamiento en algunos centros penitenciarios, entre otras medidas<sup>3</sup>.

A pesar de estos objetivos administrativos y de infraestructura, durante el proceso de reforma 1995 – 2000 éstas actividades no eran lo prioritario, constituían aspectos secundarios en relación al objetivo central: subordinar el sistema de justicia al poder político, debilitar ostensiblemente su independencia. Es por esta razón que se emitió un conjunto de leyes que permitieron el funcionamiento de Comisiones Ejecutivas<sup>4</sup>, la equiparación entre magistrados titulares y provisionales, la utilización del órgano de control interno como ente de inteligencia y persecución de magistrados independientes o el traslado indebido de jueces a otras instancias, por presiones del poder político<sup>5</sup>.

En la década actual los ataques contra la independencia judicial no han cesado. El Tribunal Constitucional, mediante sentencia de fecha 29 de marzo de 2006 declaró la inconstitucionalidad de una serie de artículos de la Ley 28665, Ley de organización, funciones y competencia de la jurisdicción especializada en materia penal, militar, policial, pues afectaban la autonomía e independencia del Poder Judicial y Ministerio Público<sup>6</sup>.

1 Comisionado en la Adjuntía para Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

2 Recomendando al respecto revisar: PÁSARA, Luis (compilador). «En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina». Lima: Consorcio Justicia Viva, 2004.

3 ORTIZ DE CEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO (eds). «Reforma del Poder Judicial». Enero 2000. pp. 13-14.

4 Mediante Ley 26546, promulgada el 21 de noviembre de 1995, se estableció que la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial asumiría las funciones de gobierno y gestión de ese Poder del Estado.

5 JUSTICIA VIVA. «Manual del Sistema Peruano de Justicia». Lima: Justicia Viva, 2003. p. 215-216.

6 Acerca de los problemas que ha conllevado el modelo de justicia militar en relación al principio de independencia judicial puede consultarse: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Inconstitucionalidad de la legislación penal militar policial aprobada por la Ley N° 28665 y el Decreto Legislativo N° 961». Informe N° 104. Lima, abril 2006. Disponible en: [http://www.defensoria.gob.pe/inf\\_def.php](http://www.defensoria.gob.pe/inf_def.php)



Sin duda, entonces en el Perú no basta que la Constitución establezca que los jueces son independientes, las intromisiones directas y sutiles para menoscabar la independencia judicial están a la orden del día. De allí la necesidad de tener claro el marco jurídico que sostiene a este principio político de la jurisdicción. Estas reflexiones se insertan en ese esfuerzo.

Es así que me aproximo a la noción de la institución, su proyección según la doctrina más autorizada, así como la interpretación que ha venido realizando de su contenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional. Para terminar, presento algunos aspectos que en mi concepto facilitan el menoscabo de la independencia de jueces y juezas en nuestro país.

## II. Carácter instrumental y proyección de la independencia judicial

Forma parte de la misión esencial que tienen los jueces en un Estado democrático de derecho proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Sobre la base de esta consideración se le ha encargado al juez la labor de resolver conflictos jurídicos, eliminar incertidumbres jurídicas, sancionar la comisión de delitos y faltas, controlar la constitucionalidad normativa y la legalidad de la actuación administrativa. Deben, en consecuencia, luego del estudio y análisis de los elementos probatorios reunidos en cada caso, concluir qué es lo que corresponde otorgar a cada litigante.

La independencia judicial surge para cautelar que el juez quede libre de toda orden, presión directa o indirecta que desvíe el correcto ejercicio de la función jurisdiccional, o como diría Requejo Pagés, la independencia de los órganos judiciales únicamente tiene sentido para el ordenamiento en la medida en que con ella se persigue la consecución de un fin superior, concretamente la vinculación exclusiva de tales órganos a la totalidad del sistema jurídico<sup>7</sup>.

Este sentido instrumental de la independencia es el que nos permite diferenciarla del aislacionismo y el corporativismo con el que se suele confundir. Y es que el juez es independiente no para aislarse de la sociedad en la que actúa o defender intereses corporativos.

La independencia judicial suele tener una connotación esencialmente negativa, pues se refiere a la ausencia de intromisiones indebidas en el ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo,

el contenido de la independencia puede entenderse de otro modo, esto es, en función de la dimensión sobre la que se proyecta: externa e interna<sup>8</sup>.

La dimensión externa se encarga de la relación que debe existir entre el juez y cualquier tipo de poder fuera de la organización judicial. De esta manera, la independencia externa se ve afectada cuando existen presiones o injerencias de cualquier otro poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo), partidos y agrupaciones políticas, organizaciones sindicales, medios de comunicación, ciudadanos en general, para que un juez actúe de una u otra forma, a través de sugerencias, recomendaciones<sup>9</sup>, instrucciones, amenazas o cualquier otro medio de coacción, explícita o implícita.

La dimensión interna en cambio se ocupa de la relación que debe existir entre el juez y cualquier tipo de poder al interior de la organización judicial. En ese sentido, se afecta la independencia interna cuando el juez al aplicar el derecho al caso concreto recibe influencias de otros jueces o del órgano de gobierno del Poder Judicial.

Se sostiene la necesidad de contar con un conjunto de condiciones o garantías que hagan frente a situaciones de presión sobre la objetividad del juicio del juez. De esta manera, según la opinión de Ortells Ramos se protege la independencia judicial a través de la existencia de una carrera judicial, la implantación de métodos objetivos para la selección y nombramiento de jueces y juezas, la elaboración de normas que liberen al juez del temor de que los criterios que mantenga en el ejercicio de la función jurisdiccional puedan perjudicarlo en su vida profesional, exponiéndolo a arbitrarios apartamientos del cargo (destituciones, traslados, suspensiones y jubilaciones ilegítimas), el establecimiento de un régimen de incompatibilidades y prohibiciones que eviten que el ejercicio de la función jurisdiccional sea fácilmente influenciado por la inserción del juez en órganos políticos y administrativos o por el enraizamiento familiar, social y económico<sup>10</sup>. Cabe precisar que algunas de estas condiciones han sido consideradas esenciales según los Principios Básicos para la Independencia Judicial, adoptados en el año 1985 por la Asamblea de las Naciones Unidas.

## III. La independencia judicial como valor reconocido constitucionalmente y su inclusión en los textos internacionales

El artículo 139° inciso 2) de la Constitución ha reconocido el principio de independencia judicial al señalar que:

- 7 REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. «Jurisdicción e independencia judicial». Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. p. 203.
- 8 Sobre el particular puede revisarse: GONZÁLEZ GRANDA, Piedad. «Independencia del Juez y control de su actividad». Valencia: Tirant lo blanch, 1993. p.22; BINDER, Alberto. «Introducción al derecho procesal penal». Buenos Aires: Ad-Hoc, 1993. p. 146; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coordinador). «Derecho Constitucional». Volumen II. Madrid: Tecnos, 1999. p 441; MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. «La independencia judicial». Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004. pp. 123-209.
- 9 Cabe precisar que las recomendaciones que realiza la Defensoría del Pueblo no son violatorias de la independencia judicial, pues no suponen el uso explícito o implícito de coacción y las realiza en atención al mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad (artículo 162°).
- 10 ORTELLS RAMOS, Manuel; JUAN SÁNCHEZ, Ricardo y JUAN CÁMARA RUIZ. «Derecho Procesal. Introducción». Madrid: Edisofer, 2006. pp. 44 a 46. Puede consultarse también: PÉREZ ROYO, Javier. «Curso de Derecho Constitucional». Madrid: Marcial Pons, 2000. p. 891.



«Ninguna autoridad puede avocarse<sup>11</sup> a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.» – el subrayado no es original -.

Por su parte, el artículo 146.1 de la Carta Fundamental reitera que:

«El Estado garantiza a los magistrados judiciales: 1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y a la ley.»

En este contexto, la independencia judicial constituye en la actualidad un principio de orden constitucional que tiene por objeto garantizar la plena libertad de los jueces y vocales en el ejercicio de función jurisdiccional<sup>12</sup>. Esta opción reproduce aquello que ya forma parte de las declaraciones de derechos a nivel internacional. Me refiero al artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948<sup>13</sup>, al artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>14</sup> y al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969<sup>15</sup>.

Pero, ¿cuál es el contenido constitucional del principio de independencia judicial? Sobre el particular, resulta relevante acudir a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional. Acudo a la primera de las nombradas porque el Estado peruano se encuentra obligado no sólo por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino además, por la interpretación que

hace de la misma la Corte Interamericana, tal como lo prescribe el Tribunal Constitucional<sup>16</sup> y el Código Procesal Constitucional<sup>17</sup>.

Recurro a la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución pues en atención a la Primera Disposición General de la Ley N° 28301<sup>18</sup>, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

«Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad.» (El subrayado no es original).

En consecuencia, todos los órganos del Estado peruano, especialmente aquellos que ejercen funciones de carácter materialmente jurisdiccional<sup>19</sup> están vinculados por las decisiones del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A partir de estas consideraciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del *Caso Palamara Iribarne*<sup>20</sup> estableció que la independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes estatales es esencial para el ejercicio de la función judicial<sup>21</sup>. Pero esta preocupación no es reciente, pues en el *Caso Loayza Tamayo*<sup>22</sup> la Corte sostuvo en minoría<sup>23</sup> que:

«(...) tribunales militares especiales, compuestos por militares nombrados por el Poder Ejecutivo y subordinados a los cánones de la disciplina militar, asumiendo una función que compete

- 11 No todo el inciso 2 regula el principio de independencia, pues la prohibición de avocamiento indebido, que implica que «se desplace al juez del juzgamiento de una determinada causa y que, en su lugar, el proceso se resuelva por una autoridad distinta, cualquiera que sea su clase» – caso Gonzales Arribasplata, expediente 2521-2005-PHC/TC, F.J 4 -, se relaciona en realidad con la manifestación positiva del principio de exclusividad de la función jurisdiccional, previsto en el inciso 1 del artículo 139 de la Constitución.
- 12 PICO I JUNOY, Joan. «La imparcialidad judicial y sus garantías: la abstención y recusación». Barcelona: Bosch, 1998. p.30.
- 13 Según la cual: «Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal».
- 14 Que reconoce que: «Todas las personas son iguales ante los Tribunales y Cortes de Justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil».
- 15 Este instrumento regional señala la importancia de la independencia del sistema judicial al declarar que: «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».
- 16 En el caso Crespo Bragayrac (Expediente N° 0217 – 2002 – HC/TC) se dijo lo siguiente: « De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Peruano. Tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos de la región». (el subrayado no es original).
- 17 Artículo V del Título Preliminar de la Ley 28237.
- 18 Publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2004.
- 19 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que todo órgano que ejerza este tipo de funciones tienen la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal (*Caso Tribunal Constitucional*, sentencia de 24 de setiembre de 1999. párr. 71).
- 20 Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.
- 21 *Ibid.*, párr. 145.
- 22 Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia de 17 de setiembre de 1997. Serie C No. 33.
- 23 Voto concurrente conjunto de los jueces Cancado Trindade y Jackman.



*específicamente al Poder Judicial, dotados de jurisdicción para juzgar no sólo a militares sino también a civiles, que emiten sentencias -como en el presente caso- desprovistas de motivación, no alcanzan los estándares de las garantías de independencia e imparcialidad requeridos por el artículo 8.1 de la Convención Americana, como elemento esencial del debido proceso legal.»*

Siguiendo esa misma línea, la Corte Interamericana se pronunció contra el Estado peruano, en casos donde se cuestionó la falta de independencia judicial. Así en su sentencia del *Caso Castillo Petruzzi*<sup>24</sup>, la Corte precisó que:

*«130. (...) de conformidad con la Ley Orgánica de la Justicia Militar, el nombramiento de los miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar, máximo órgano dentro de la justicia castrense, es realizado por el Ministro del sector pertinente. Los miembros del Consejo Supremo Militar son quienes, a su vez, determinan los futuros ascensos, incentivos profesionales y asignación de funciones de sus inferiores. Esta constatación pone en duda la independencia de los jueces militares.»<sup>25</sup>*

*«132. En relación con el presente caso, la Corte entiende que los tribunales militares que han juzgado a las supuestas víctimas por los delitos de traición a la patria no satisfacen los requerimientos inherentes a las garantías de independencia e imparcialidad establecidas por el artículo 8.1 de la Convención Americana, como elementos esenciales del debido proceso legal.»*

En el otro caso, se trata del cuestionado proceso llevado a cabo por el Congreso de la República contra magistrados destituidos del Tribunal Constitucional. Así, en la mencionada sentencia del *Caso Tribunal Constitucional*<sup>26</sup>, la Corte advirtió que:

*«73. (...) uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución (...)»*

*«74. En cuanto a la posibilidad de destitución de los jueces, los mismos Principios<sup>27</sup> disponen:*

Toda actuación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se

tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.

*En otras palabras, la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa.»*

*«75. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.»*

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha remarcado en la sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el proceso de conflicto de competencia iniciado por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo<sup>28</sup>, que la independencia judicial es uno de los elementos que, conforme al artículo 43 de la Constitución, configuran al Perú como una República democrática, siendo necesaria para inspirar la confianza de los ciudadanos en los tribunales.

De otro lado, en el Expediente N° 0023-2003-AI<sup>29</sup>, a propósito de un proceso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo contra diversas normas de la Ley Orgánica de Justicia Militar que:

*«28. La independencia judicial debe ser entendida como aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la Ley. En puridad, se trata de una condición de albedrío funcional.»*

*«29. El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños (otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial) a la hora de delimitar e interpretar el*

24 Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.

25 Similar criterio fue asumido en el *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 114.

26 Corte I.D.H., *Caso Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

27 Se refiere a los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

28 Expediente N° 004-2004-CC/TC, F.J. 33.

29 Sentencia de fecha 9 de junio de 2004.

sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso.»

«31. La independencia judicial debe, pues, percibirse como la ausencia de vínculos de sujeción política (imposición de directivas por parte de los órganos políticos) o de procedencia jerárquica al interior de la organización judicial, en lo concerniente a la actuación judicial per se, salvo el caso de los recursos impugnativos<sup>30</sup>, aunque sujetos a las reglas de competencia.»

«33. La independencia, como una categoría jurídica abstracta, necesita materializarse de algún modo si pretende ser operativa. En tal sentido, no basta con que se establezca en un texto normativo que un órgano determinado es independiente y autónomo en el ejercicio de sus funciones, como el caso del artículo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Justicia Militar («es autónoma y en el ejercicio de sus funciones sus miembros no dependen de ninguna autoridad administrativa»); también es importante que la estructura orgánica y funcional de una jurisdicción especializada – como la militar – posibilite tal actuación.»

En esa línea, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado en el caso *Barreto Herrera*<sup>31</sup> que el principio de independencia judicial:

«7. (...) supone un mandato para que todos los poderes públicos, los particulares e, incluso, al interior del propio órgano, se garantice el respeto de la autonomía del Poder Judicial en el desarrollo de sus funciones, de modo que sus decisiones sean imparciales y más aún se logre mantener esa imagen de imparcialidad frente a la opinión pública.»

«8. Esta autonomía debe ser entendida desde una doble perspectiva: a) como garantía de la administración de justicia; b) como atributo del propio juez. Es en este último plano donde se sientan las bases para poder hablar de una real independencia institucional que garantice la correcta administración de justicia, pues supone que el juez se encuentre y se sienta sujeto únicamente al imperio de la ley y la Constitución antes que a cualquier fuerza o influencia política.»

Precisando aún más la argumentación, el Tribunal Constitucional ha cuidado de poner en claro, en el caso *Alvarez Guillén*<sup>32</sup>, el carácter instrumental que ostenta el principio de independencia. Así:

«10. El concepto de independencia se ha caracterizado por ser uno referencial, relativo e instrumental, ya que (...) tiene por objeto lograr

que su actuación sea imparcial y con plena sujeción a la ley. Por su lado, la jurisprudencia constitucional contempla que la independencia judicial no aparece ni puede ser definida claramente por la Constitución, por integrar un complejo estatuto jurídico del personal jurisdiccional y un conjunto de garantías del juez frente a las partes, la sociedad, el autogobierno y los demás poderes del Estado.»

(...)

Por esta independencia debe entenderse, entonces, la ausencia de mecanismos de interferencia, tanto internos como externos, en el ejercicio de la función jurisdiccional. En el primer caso se hace alusión a la organización jerarquizada de la judicatura, impidiendo que dicha estructura permita que algún magistrado de los niveles superiores pretenda influenciar o ponga en peligro la imparcialidad de los jueces de los niveles inferiores. La independencia externa, en cambio, supone una garantía política que si bien alcanza al juez como funcionario individual, tiene mayores implicancias en cuanto a la corporación judicial, entendida como Poder Judicial.»

(...)

«11. (...)»

En fin, la independencia judicial se presenta como una exigencia política del Estado constitucional, componente esencial de la noción de Estado de Derecho y principio estructural. En tal sentido, y también por ser considerada una garantía, se exhibe como un conjunto de mecanismos jurídicos tendentes a la salvaguardia y realización del valor del ordenamiento en su conjunto y, por tal virtud, aparece como un precepto instrumental según el cual los jueces no están sujetos en el ejercicio de su cargo a órdenes o instrucciones, ni tampoco pendientes de sí sus sentencias agradan o no desde que le está encomendada la función de tutela de la normatividad del Estado, que está sometida al sistema jurídico.»

Recientemente, el supremo intérprete de la Constitución en el caso *Fiscal de la Nación*<sup>33</sup> ha explicitado en éstos términos el contenido de la independencia judicial a través de su proyección interna y externa:

«18.

a) *Independencia externa.* Según esta dimensión, la autoridad judicial, en el desarrollo de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en determinado sentido. Las decisiones de la autoridad judicial,

30 A la luz de la teoría impugnatoria habría que preguntarle al Tribunal Constitucional cuáles son los recursos no impugnativos (?).

31 Sentencia de fecha 11 de octubre de 2004, recaída en el Expediente N° 2465-2004-AA/TC.

32 Sentencia de fecha 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente N° 3361-2004-AA/TC.

*ya sea que ésta se desempeñe en la especialidad constitucional, civil, penal, penal militar, laboral, entre otras, no pueden depender de la voluntad de otro poderes públicos (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, por ejemplo), partidos políticos, medios de comunicación o particulares en general, sino tan sólo de la Constitución y de la ley que sea acorde con ésta.»*

(...)

b) *Independencia interna. De acuerdo con esta dimensión, la independencia judicial implica, entre otros aspectos, que, dentro de la organización judicial: 1) la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie un medio impugnatorio; y, 2) que la autoridad judicial, en el desempeño de la función jurisdiccional, no pueda sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial.»*

De este modo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución Política de 1993, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional, establecen algunos elementos que componen el régimen jurídico del principio de independencia judicial en nuestro país.

Así, se ha dicho que la independencia judicial es uno de los aspectos que constituyen al Perú como una República democrática, siendo necesaria para inspirar la confianza de los ciudadanos en los tribunales. En ese sentido, dado su carácter instrumental, tiene por objeto garantizar la plena libertad de los jueces y vocales en el ejercicio de función jurisdiccional, o en términos del Tribunal Constitucional, se presenta como una condición de albedrío funcional.

Teniendo en cuenta que la independencia judicial no puede ser definida claramente por la Constitución, por integrar un complejo estatuto jurídico del personal jurisdiccional y un conjunto de garantías del juez frente a las partes, la sociedad, el autogobierno y los demás poderes del Estado, es el legislador el llamado a regular dicho estatuto.

#### IV. Algunos aspectos que en la actualidad podrían menoscabar la independencia de jueces y juezas.

Acorde con lo anterior, no se debe caer en la idea de que basta con que se establezca en un texto normativo que un órgano determinado es independiente en el ejercicio de sus funciones. Sólo

existirá una voluntad real para fortalecer la independencia judicial cuando se adopten todas las medidas necesarias y oportunas para que el juez imparta justicia sometido sólo a los criterios que ofrecen la Constitución y el Derecho.

#### IV.1 Independencia judicial externa

Tratándose de la independencia judicial externa, preocupa que todavía subsistan niveles de discrecionalidad en aspectos claves del procedimiento de selección de magistrados titulares a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Concretamente me refiero a los espacios de la entrevista personal y la votación para la selección final de los postulantes<sup>34</sup>.

En cuanto a lo primero parto de la idea de que la entrevista personal es una valiosa oportunidad para observar y analizar las actitudes, intereses, capacidades y cualidades del aspirante, de modo que se determine quién o quiénes se acercan más al perfil que se está buscando para cada cargo específico.

Sin duda, para realizar ésta labor de manera óptima deben concurrir condiciones mínimas. En tal sentido, es indispensable contar con un perfil pues define las características más importantes que se esperan encontrar en el postulante para el desempeño del cargo. Así, según el artículo III del Título Preliminar del nuevo *Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales*<sup>35</sup> se debe nombrar magistrados probos e idóneos, cuyo perfil general está constituido por su:

- a. Trayectoria intachable de vida personal y profesional.
- b. Formación jurídica sólida que incluya la capacidad de interpretación creativa de la norma y razonamiento jurídico para su aplicación a casos concretos.
- c. Capacidad de mantener independencia en el ejercicio de la función y defensa del Estado de Derecho.
- d. Conocimiento crítico del sistema de justicia y capacidad de formulación de propuestas para su mejoramiento.
- e. Capacidad para identificar los conflictos sociales que subyacen al proceso judicial.
- f. Conocimiento de la realidad nacional y prácticas culturales del lugar donde desempeñará su función.
- g. Conocimiento de la organización y gestión del despacho judicial o fiscal.
- h. Capacidad de liderazgo.»

Cabe preguntarse si éste perfil es suficiente para elegir a los mejores candidatos en todas las plazas disponibles toda vez que cada orden

33 Sentencia de fecha 29 de marzo de 2006, recaída en el Expediente N° 0004-2006-PI/TC.

34 DEFENSORIA DEL PUEBLO. «Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán». Informe N° 109. Lima, Noviembre 2006; p. 59. Disponible en: [http://www.defensoria.gob.pe/inf\\_def.php](http://www.defensoria.gob.pe/inf_def.php)

35 Publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de noviembre de 2006. Separata Especial.

jurisdiccional (civil, penal, laboral, constitucional, entre otros) tiene exigencias y problemas propios. De ahí que sea necesario ir perfeccionando las herramientas con las que cuenta el Consejo Nacional de la Magistratura, por ejemplo, a través del diseño y aplicación de perfiles «especializados» en función de cada ámbito de la labor jurisdiccional.

En segundo lugar, se requiere que los entrevistadores puedan observar, analizar y valorar los mismos factores en cada uno de los aspirantes a magistrados. Para lograr este aspecto se necesita predeterminedar un conjunto de elementos comunes para el acto de la entrevista. Lamentablemente, el nuevo Reglamento de Selección sólo se limita a indicar cuál es la finalidad de la entrevista (artículo 42°) y qué documentos tendrá a la vista el evaluador (artículo 44°: carpeta del postulante, hoja de vida, resultados del examen médico, prueba psicológica y «cualquier otra información que se considere necesaria»). Por consiguiente, en la actualidad, el Consejo Nacional de la Magistratura no cuenta con elementos comunes de observación y evaluación para la entrevista personal, lo cual podría afectar la unidad de criterio con la que deben proceder los evaluadores y la igualdad de condiciones de la que deben gozar los postulantes.

Finalmente, y como lógica consecuencia del aspecto precedente, es indispensable el señalamiento de una escala de valoración que permita calificar el desempeño del aspirante a magistrado en cada uno de los factores comunes de evaluación. Este aspecto tampoco ha sido pensado en el nuevo Reglamento de Selección en los términos señalados. Lo único que establece el referido instrumento normativo es que *«finalizada la entrevista personal, los Consejeros la califican en cédula que depositan en un sobre»* que es abierto luego de un plazo para la constatación de las notas (artículo 46 y 47).

En síntesis, el nuevo Reglamento de Selección no garantiza unidad de criterio en la etapa de la entrevista personal y tampoco evita que dicha etapa pueda ser mal utilizada, esto es, favoreciendo a quienes no cuentan con las actitudes, intereses, capacidades y cualidades para el desempeño del cargo, y perjudicando a quienes si reúnen dichos elementos.

De otro lado, en relación a la votación final para la selección final de los postulantes, el nuevo Reglamento de Selección indica en su artículo 49 lo siguiente:

*«Para el acto del nombramiento, la Comisión presenta al Pleno del Consejo el cuadro de méritos de los postulantes.*

*Los Consejeros reunidos en Pleno, proceden al*

*acto de votación nominal. Se nombra al postulante que obtiene el voto de no menos los dos tercios del número legal de sus miembros. La decisión de apartarse del cuadro de méritos es motivada y consta en el acta respectiva».*

Lo que en buena cuenta nos está diciendo el nuevo instrumento de selección de magistrados es que el Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura puede apartarse motivadamente del cuadro de méritos y no nombrar a un aspirante que ha superado satisfactoriamente todas las etapas del concurso público. En buena cuenta podría materializarse la conocida frase «los últimos serán los primeros» pues el décimo puesto del cuadro de méritos podría ser nombrado al alcanzar la votación requerida y el primer puesto podría quedarse el camino al no obtener el mínimo de votos exigido<sup>36</sup>.

Si bien se ha tratado de salvar esta situación estipulando que la decisión de apartamiento del cuadro de méritos sea motivada, aún no nos queda claro qué razones probadas y graves podría ameritar el apartamiento del cuadro de méritos obtenido luego de varias etapas de evaluación del mérito y capacidad del aspirante. Entiendo que el único supuesto que podría ameritar la falta de nombramiento de un aspirante es que luego de precluidas todas las etapas del concurso público, el Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura aún mantenga dudas, ciertamente razonables, para realizar el nombramiento. Este hecho lo único que revela es que en algún tramo del procedimiento de selección existen problemas de diseño, por ejemplo, el perfil para el cargo no está lo suficientemente detallado o, como dije en el punto precedente, en la etapa de la entrevista personal no se ha procedido en base a escalas de valoración sobre elementos comunes que permitan evaluar objetivamente al postulante.

En consecuencia, si se desea fortalecer la independencia judicial debe echarse una mirada al nuevo Reglamento de Selección que utiliza el Consejo Nacional de la Magistratura para nombrar magistrados titulares. Y es que en un Estado democrático de Derecho todo aquel que llega a ser nombrado magistrado debe percibir que su designación es consecuencia del mérito y capacidad demostrados. Sólo así contaremos con jueces y juezas que defiendan con mayor coraje su independencia al momento de impartir justicia.

#### IV.2 Independencia judicial interna

En relación al procedimiento de selección de vocales supremos provisionales habría que dejar dicho que el *Reglamento de Valoración de Méritos de Magistrados para cubrir provisionalmente las Vacantes, Licencias o Impedimentos de Vocales de la Corte*

36 En este punto no es suficiente argumentar que este estado de cosas se debe al mandato previsto en el inciso 1) del artículo 154° de la Constitución.

37 Aprobado mediante Resolución Administrativa N° 114-2006-CEPJ publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de Octubre de 2006.



*Suprema*<sup>37</sup> no garantiza que quien acceda a la Suprema en calidad de provisional tenga el suficiente mérito y capacidad para dicha labor.

En efecto, ésta afirmación se sostiene en tres aspectos. Un primer elemento a tener en cuenta es el ámbito de aplicación de la norma. Se extiende sólo a aquellos supuestos de vacancia, licencia e impedimento superiores a sesenta días (artículo 1°) de modo que si la ausencia es por menos tiempo, el colegiado supremo se completa con los vocales consejeros integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Otro aspecto que llama la atención es que un 40% de lo evaluable no se aplica actualmente pues según la Única Disposición Transitoria del referido Reglamento no se cuenta «con la información estadística correspondiente a la Producción Jurisdiccional de los Vocales de las diferentes Cortes Superiores». Pero si se subsanase esta carencia preocupan dos aspectos medulares: i) que se haya establecido una clara supremacía del aspecto cuantitativo por sobre el cualitativo, en otras palabras, interesa más la cantidad que la calidad de lo que se resuelve; y , ii) que se considere como un demérito la cantidad de autos y sentencias revocadas y anuladas. Este criterio no responde a la realidad pues no necesariamente la decisión del órgano de grado (que revisa) es de mejor calidad que la resolución del órgano de instancia: Por diversos problemas estructurales (formación deficiente, corrupción, entre otros aspectos)<sup>38</sup> la decisión del órgano de instancia puede ser de mejor calidad que la de grado. Además, éste criterio de evaluación colisiona directamente con el perfil utilizado por el Consejo Nacional de la Magistratura para seleccionar magistrados titulares, toda vez que, mientras el CNM fomenta la interpretación creativa de la norma<sup>39</sup>, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial «castiga» a título de demérito el hecho de que a un juez o jueza le revoquen o anulen su resolución (así ésta contenga una interpretación creativa). Ello, sin duda, incentiva el apego a la literalidad de la norma y constituye una presión indebida sobre el ánimo del juez que podría terminar afectando su independencia al momento de impartir justicia.

En relación al 60% restante materia de evaluación, el *Reglamento de Valoración de Méritos* ha establecido que el criterio de la antigüedad (15% del total) tiene un mayor peso que la hoja de servicios (6% del total) y que las actividades académicas en la Academia de la Magistratura (9% del total). Esta disposición reglamentaria no resulta extraña pues refleja aquella arraigada idea en el

ámbito judicial de que el sólo transcurso del tiempo acredita capacidad para el cargo. Ciertamente, este es un aspecto que debe ser materia de revisión y modificación por obvias razones.

En otro orden de cosas, constituye una labor ineludible diseñar procedimientos transparentes que garanticen mérito y capacidad en la selección, nombramiento y apartamiento del cargo de jueces y vocales superiores suplentes y provisionales. En efecto, conforme a la Resolución de Jefatura N° 040-2005-J-OCMA/PJ<sup>40</sup>, el Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) ha señalado:

*«Que, dentro del desarrollo de la función jurisdiccional que ejercen algunos magistrados provisionales y suplentes, designados por los diferentes Presidentes de las Cortes Superiores de Justicia de la República, se vienen produciendo hechos que ponen de manifiesto su falta de idoneidad para ejercer el cargo, debido a que en algunos casos se ha inobservado por los Presidentes de Corte el procedimiento legal existente para tales designaciones». – el subrayado no es original -.*

Hay que hacer notar que éste problema no es nuevo pues en el año 2001 el Consejo Transitorio del Poder Judicial indicó la existencia de una serie de formas que, sin constituir propiamente mecanismos de corrupción, otorgan posibilidades para la generación de inmoralidades, actos infuncionales y/o de corrupción al interior de dicho Poder del Estado, entre los cuales se encuentra:

*«2. La discrecionalidad – no sujeta a control – de los Presidentes de Cortes Judiciales, para efectos de la designación de magistrados suplentes, fundada sólo en criterios de confianza. Situación que se convierte en un factor de por sí preocupante dado el alto índice de presencia de tales magistrados, muchos de los cuales pese a tener sanciones disciplinarias de apercibimiento o multa han sido promovidos al cargo inmediato superior.»<sup>41</sup>*

## V. A modo de reflexión final

Tal como se mencionara en la parte introductoria de este trabajo, falta mucho por pensar, planificar, hacer y evaluar en materia de independencia judicial, aunque debo admitir que la ciudadanía hoy por hoy posee mayores

38 Véase por ejemplo los problemas formativos y de corrupción que se señalan en el Capítulo Segundo y Sexto del Informe Defensorial N° 109. «Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán». Lima, Noviembre 2006. Disponible en: [http://www.defensoria.gob.pe/inf\\_def.php](http://www.defensoria.gob.pe/inf_def.php)

39 Artículo III del Título Preliminar del nuevo *Reglamento de Concursos para la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales*.

40 Publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de mayo de 2005.

41 CONSEJO TRANSITORIO DEL PODER JUDICIAL. Informe Final. Comisión de Investigación «Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción». Lima, 2001. p.68.

elementos de juicio para no dejarse sorprender por el poder político cuando anuncie grandiosas reformas en el servicio de justicia.

El Perú ya cuenta con planes debatidos, aprobados y presupuestados para mejorar el sistema de justicia, sólo hace falta voluntad real para empezar a ponerlos en marcha. Sin duda, uno de los aspectos medulares a tratar en todo proceso de reforma es la protección de la independencia judicial. En tal sentido, harían bien nuestras

autoridades públicas en revisar de manera minuciosa y periódica en qué medida los procedimientos de selección y apartamiento del cargo de magistrados de todos los niveles garantizan mérito y capacidad, y, además, identificar y mejorar los mecanismos para repelar las presiones indebidas sobre el juicio del magistrado. Si apuntamos en esta dirección, con certeza avanzaremos mucho en la calidad de la justicia en nuestro país. 

**BULLARD | FALLA | EZCURRA**  
A B O G A D O S



Las Palmeras 310  
San Isidro, Lima – Perú  
T (511) 621 1515  
F (511) 621 1516

[estudio@bullardabogados.com.pe](mailto:estudio@bullardabogados.com.pe)  
[www.bullardabogados.com.pe](http://www.bullardabogados.com.pe)



NOTARIA  
SOFÍA ODE PEREYRA

Av. Grau 1050 - Barranco  
Telfs.: 247-0596 – 247-0598  
[consultas@notariade.com](mailto:consultas@notariade.com)

