





# SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ

## Colección **Lo Esencial del Derecho** 19

### **Comité Editorial**

Baldo Kresalja Rosselló (presidente)

César Landa Arroyo

Jorge Danós Ordóñez

Manuel Montegudo Valdez

Abraham Siles Vallejos (secretario ejecutivo)

DAVID LOVATÓN PALACIOS

# SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ



FONDO  
**EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ  
Centro Bibliográfico Nacional

340.7 Lovatón Palacios, David  
L Sistema de justicia en el Perú / David Lovatón Palacios.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia  
19 Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017 (Lima : Tarea Asociación  
Gráfica Educativa).  
153 p. : il. ; 21 cm.-- (Lo esencial del derecho ; 19)  
  
Bibliografía: p. [145]-153.  
D.L. 2017-05912  
ISBN 978-612-317-261-9  
  
1. Derecho - Estudio y enseñanza 2. Derecho - Perú 3. Poder judicial - Perú 4.  
Tribunales 5. Justicia, Administración de - Perú I. Pontificia Universidad Católica  
del Perú II. Título III. Serie  
  
BNP: 2017-1504

*Sistema de justicia en el Perú*

David Lovatón Palacios

Colección «Lo Esencial del Derecho» N° 19

© David Lovatón Palacios, 2017

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

**feditor@pucp.edu.pe**

[www.fondoeditorial.pucp.edu.pe](http://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe)

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

La colección «Lo Esencial del Derecho» ha sido realizada por la Facultad de Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Primera edición: mayo de 2017

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN obra completa: 978-612-317-229-9

ISBN volumen: 978-612-317-261-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-05912

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700580

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Índice

SIGLAS	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1	
NOCIÓN DE SISTEMA DE JUSTICIA	19
Preguntas	23
CAPÍTULO 2	
INDEPENDENCIA JUDICIAL Y AUTONOMÍA FISCAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL	25
1. ¿En qué se parecen y diferencian los jueces y los fiscales?	36
2. Preguntas	39
CAPÍTULO 3	
PODER JUDICIAL	41
1. Presidencia del Poder Judicial y de la Corte Suprema	51
2. Corte Suprema	53
3. Jurisprudencia vinculante de la Corte Suprema	60
4. Consejo Ejecutivo del Poder Judicial	65

5. Oficina de Control de la Magistratura	68
6. Estructura orgánica del Poder Judicial	75
7. Sala Penal Nacional	80
8. Justicia de paz	83
9. Preguntas	90
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>JUSTICIA INDÍGENA</b>	93
Pregunta	97
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>JUSTICIA MILITAR Y POLICIAL</b>	99
Preguntas	102
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>ARBITRAJE</b>	103
Pregunta	105
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>MINISTERIO PÚBLICO</b>	107
1. Estructura orgánica del Ministerio Público	110
2. Pregunta	113
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA</b>	115
1. Procesos de selección y nombramiento	122
2. Procesos de evaluación y ratificación	124
3. Procesos disciplinarios de destitución	126
4. Otras funciones del Consejo Nacional de la Magistratura	128
5. Pregunta	128

CAPÍTULO 9	
ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA	129
CAPÍTULO 10	
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	131
1. Defensa pública	132
2. Sistema penitenciario	135
CAPÍTULO 11	
POLICÍA NACIONAL	139
CAPÍTULO 12	
COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DEL PARLAMENTO	143
CAPÍTULO 13	
REFLEXIONES FINALES: LA JUSTICIA QUE TODOS QUEREMOS	145
BIBLIOGRAFÍA	147

Fondo Editorial PUCP

## SIGLAS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AMAG	Academia de la Magistratura
ASUP	Asociación de Universidades del Perú
CAS	Contratación Administrativa de Servicios
CEPJ	Consejo Ejecutivo del Poder Judicial
CERIAJUS	Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia
CGPJ	Consejo de Gobierno del Poder Judicial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
IML	Instituto de Medicina Legal
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
JUSDEM	Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia

SISTEMA DE JUSTICIA EN EL PERÚ

LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
MARC	Mecanismo Alternativo de Resolución de Conflictos
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
ODECMAS	Oficinas desconcentradas de Control de la Magistratura
OCMA	Oficina de Control de la Magistratura
OCMP	Oficina de Control Interno del Ministerio Público
ODAJUP	Oficina Distrital de Apoyo para la Justicia de Paz
ONAJUP	Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PBIJ	Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura
PNP	Policía Nacional del Perú
PROFA	Programa de Formación de Aspirantes
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

## PRESENTACIÓN

En su visión de consolidarse como un referente académico nacional y regional en la formación integral de las personas, la Pontificia Universidad Católica del Perú ha decidido poner a disposición de la comunidad la colección jurídica «Lo Esencial del Derecho».

El propósito de esta colección es hacer llegar a los estudiantes y profesores de derecho, funcionarios públicos, profesionales dedicados a la práctica privada y público en general, un desarrollo sistemático y actualizado de materias jurídicas vinculadas al derecho público, al derecho privado y a las nuevas especialidades incorporadas por los procesos de la globalización y los cambios tecnológicos.

La colección consta de cien títulos que se irán publicando a lo largo de varios meses. Los autores son en su mayoría reconocidos profesores de la PUCP y son responsables de los contenidos de sus obras. Las publicaciones no solo tienen calidad académica y claridad expositiva, sino también responden a los retos que en cada materia exige la realidad peruana y respetan los valores humanistas y cristianos que inspiran a nuestra comunidad académica.

Lo Esencial del Derecho también busca establecer en cada materia un común denominador de amplia aceptación y acogida, para contrarrestar y superar las limitaciones de información en la enseñanza y práctica del derecho en nuestro país.

Los profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP consideran su deber el contribuir a la formación de profesionales conscientes de su compromiso con la sociedad que los acoge y con la realización de la justicia.

Fondo Editorial PUCP

## INTRODUCCIÓN

En el nuevo contexto internacional de la globalización, los Estados nacionales, como el Perú, organizan sus propios sistemas de justicia con principios, reglas, procedimientos y derechos reconocidos. Sin embargo, tales sistemas están obligados a observar estándares o compromisos internacionales en materia de derechos humanos, de cuidado del ambiente o de libre comercio.

A la vez, hay algunos rasgos comunes de la justicia en los Estados constitucionales democráticos sin los cuales no estaríamos frente a sistemas de justicia propios de un Estado de derecho (*rule of law*): la separación o equilibrio de poderes<sup>1</sup>, la independencia judicial, la vigencia de los derechos humanos, la transparencia en la gestión pública, entre otros.

En otras palabras, en el Estado constitucional contemporáneo no podemos hablar de auténtica justicia sin equilibrio de poderes ni independencia judicial; lo contrario sería estar frente a un régimen autoritario, algo que lamentablemente no ha sido ajeno a la historia republicana de nuestro país ni a la de América Latina. Actualmente, en nuestro continente hay una suerte de conciencia interamericana

---

<sup>1</sup> «El Estado es uno e indivisible [...]. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el *principio de separación de poderes*» (segundo y tercer párrafos, artículo 43 de la Constitución; las cursivas son nuestras).

de derechos que se ha plasmado no solo en las constituciones nacionales sino también en el derecho interamericano<sup>2</sup>.

Impartir o administrar justicia es un poder público que los ciudadanos y ciudadanas hemos delegado en el Poder Judicial, así como en sus jueces y tribunales desde las revoluciones francesa y norteamericana<sup>3</sup>. Como consagra el primer párrafo del artículo 138 de la Constitución, «*[l]a potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes*» (las cursivas son nuestras).

El origen histórico de este artículo es el artículo 242 de la Constitución española de Cádiz, de 1812<sup>4</sup>, que inspiró no solo a las constituciones peruanas sino a las del resto de países hispanoamericanos que lograron su independencia en el siglo XIX. En el caso del Perú, la redacción de este artículo se ha mantenido muy parecida a lo largo de todas las cartas políticas que ha tenido en su vida republicana.

En consecuencia, en lugar de que los ciudadanos ejerzamos justicia por mano propia en defensa de nuestros derechos e intereses, hemos delegado ese poder en los tribunales y jueces para poder vivir en sociedad —se supone—pacífica y civilizadamente. Por ello, desalienta que el sistema de justicia aún funcione mal en nuestro país, salvo honrosas excepciones de jueces, fiscales y funcionarios que cumplen meritoriamente su labor,

---

<sup>2</sup> El derecho interamericano está formado no solo por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás convenciones y protocolos adicionales sino también por la frondosa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Esta naturaleza delegada del poder o potestad de impartir o administrar justicia también se desprende del primer párrafo del artículo 45 de la Constitución, que establece que todo poder estatal emana del pueblo: «*El poder del Estado emana del pueblo*. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen» (las cursivas son nuestras).

<sup>4</sup> «La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales» (artículo 242 de la Constitución).

muchas veces en condiciones de precariedad y sin el debido apoyo de sus propias instituciones.

¿Por qué es tan importante el sistema judicial para una democracia? La justicia está estrechamente ligada a la protección de los derechos y de la seguridad, y a la realización del bienestar. Esto requiere gozar de derechos y condiciones de vida digna que todos los seres humanos deberíamos tener: seguridad, libertad e igualdad, pero también alimentación, salud, educación, vivienda, entre otros.

El primer párrafo del artículo 44 de la Constitución dispone que «[s]on deberes primordiales del Estado: garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia [...]». En tal sentido, constituye uno de los deberes primordiales del Estado peruano que el sistema de justicia contribuya al bienestar general de los ciudadanos y ello supone, entre otros aspectos, que reconozca o restituya debidamente derechos fundamentales, que lo haga en forma eficiente y que cuente con la confianza ciudadana.

Por ello, la justicia es tan consustancial a la democracia y a la vigencia de los derechos de las personas. Sin justicia no puede haber democracia ni pleno bienestar para los ciudadanos. En ocasiones, un buen juez es el recurso final que tiene un ciudadano para defender sus derechos, los cuales, considera, han sido vulnerados. Ciertamente, hay otras autoridades o funcionarios que también podrán brindar tutela a los ciudadanos (como los policías, las municipalidades o la Defensoría del Pueblo), pero los jueces son la instancia final.

De ahí la pertinencia de explicar, de forma sencilla, el sistema de justicia en el Perú en la colección «Lo Esencial del Derecho», dirigida a abogados, estudiantes y a personas interesadas por la buena marcha del respeto de la legalidad, los derechos fundamentales y la democracia en nuestro país. Se trata de un extraordinario esfuerzo con el que la PUCP busca contribuir no solo a la formación jurídica sino también ciudadana.

En este libro desarrollamos brevemente, como punto de partida, un organigrama del «sistema de justicia» en el Perú, noción mucho más abarcadora que la tradicional «poder judicial»<sup>5</sup>. Luego, nos referimos al papel de los jueces y fiscales, así como a los rasgos de la independencia judicial y la autonomía fiscal en el Estado constitucional contemporáneo. Finalmente, describimos y explicamos cada uno de los poderes de Estado y órganos constitucionales autónomos<sup>6</sup> que conforman este sistema de justicia. Adelantamos que, a pesar de que forman parte del sistema de justicia, no desarrollaremos al Tribunal Constitucional y la justicia constitucional, al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la justicia electoral, y a la Defensoría del Pueblo y los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, debido a que esas materias son objeto de otros libros en esta colección.

Al final de cada capítulo formulamos algunas preguntas con el objetivo de reforzar el aprendizaje de los contenidos jurídicos que intentamos transmitir y compartir en este libro. Asimismo, hay algunos recuadros con algunas ideas o nociones centrales.

El autor agradece a la PUCP por permitirle llegar, a través de este libro, a estudiantes, profesores y profesionales de todo el Perú, y no solo de nuestra comunidad universitaria. Asimismo, agradece a Cruz Silvia del Carpio y Gabriela Carolina Chávez Albújar, destacadas abogada y estudiante de nuestra Facultad de Derecho de la PUCP, respectivamente, por el apoyo en la búsqueda, actualización y verificación de información. Confiamos en que este breve libro pueda contribuir no solo a un mejor conocimiento de la justicia sino también a forjar una mejor ciudadanía.

---

<sup>5</sup> Hasta hace unos años en el Perú, algunas autoridades judiciales eran recelosas de la noción de sistema de justicia, pues temían —equivocadamente— que podía debilitar la condición del Poder Judicial como poder del Estado. Dicha reticencia no existe más y ahora esta noción es ampliamente aceptada.

<sup>6</sup> Los órganos constitucionales autónomos no son los clásicos poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), pero han sido creados por la Constitución (como el JNE o el Consejo Nacional de la Magistratura, CNM) y, por ende, gozan de rango constitucional y autonomía.

## CAPÍTULO 1

### NOCIÓN DE SISTEMA DE JUSTICIA

No cabe duda de que el Poder Judicial es un poder del Estado<sup>1</sup> al mismo nivel que el Ejecutivo (gobierno) y el Legislativo (parlamento nacional) y, en ese sentido, ocupa un lugar protagónico en el sistema de justicia. Pero este no constituye todo el sistema de justicia. Los otros poderes del Estado y ciertos órganos constitucionales autónomos ejercen funciones muy importantes en el buen o mal servicio de justicia que brindan a los ciudadanos. En otras palabras, el Poder Judicial y los jueces no son los únicos responsables si la justicia marcha o no marcha bien en nuestro país, aunque tienen una cuota grande de responsabilidad.

Si bien el artículo 139.1 de la Constitución consagra el principio de exclusividad jurisdiccional, en virtud del cual el Poder Judicial es el único que ejerce la potestad de administrar o impartir justicia, el mismo contempla excepciones a dicha exclusividad, como la justicia militar, el Tribunal Constitucional, entre otras<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El Perú es un Estado unitario, no federal (artículo 43 de la Constitución). Por tanto, contamos con un solo Poder Judicial nacional y no con poderes judiciales por cada región. En este sentido, dicho poder se ordena territorialmente a partir de distritos judiciales, en cuyas ciudades capitales funcionan las respectivas cortes superiores de justicia.

<sup>2</sup> «Por cierto, el principio de exclusividad no es absoluto, sino que admite determinadas excepciones. En sentido positivo, la más obvia es la del Tribunal Constitucional, que es, indudablemente, un órgano jurisdiccional [...]» (Justicia Viva, 2003, p. 23).

Por ende, todos reunidos, Poder Judicial y otras instituciones, conforman lo que se denomina en la actualidad sistema de justicia<sup>3</sup>, que no es otra cosa que el conjunto de todas las instituciones públicas que cumplen un papel relevante para permitir el acceso a la justicia (o no) de los ciudadanos cuando estos consideran que sus derechos han sido indebidamente vulnerados o cuando requieren resolver una controversia jurídica, patrimonial, comercial o familiar que no ha sido posible resolverla en forma privada.

Sería ideal que este sistema de justicia trabaje en forma coordinada, sin enfrentamientos ni duplicación de esfuerzos. Lamentablemente no siempre es así y en ocasiones se producen descoordinaciones y tensiones entre estas instituciones, que son todas independientes entre sí. Por ello, hace tiempo se ha planteado la conveniencia de que la Constitución o la legislación contemple una instancia de coordinación interinstitucional en materia de justicia<sup>4</sup>.

Cuando ha habido problemas serios vinculados a la justicia o a la seguridad ciudadana, el Poder Ejecutivo o el presidente de la república han convocado a los titulares de los otros poderes, Legislativo y Judicial, para coordinar de una mejor manera acciones y políticas (Andina, 2015). En el año 2016, fue el Fiscal de la Nación quien convocó reuniones con el ministro del Interior y el presidente del Poder Judicial para regular de mejor forma la investigación y sanción de los delitos, a propósito de un cuestionado caso en el que se dispuso la liberación de delincuentes por consideraciones excesivamente formales y con mutuas acusaciones entre la policía y la fiscal encargada (La República, 2016).

---

<sup>3</sup> Uno de los primeros documentos oficiales que se refiere al sistema de justicia es el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, del 23 de abril de 2004, propuesto por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS, 2004).

<sup>4</sup> La CERIAJUS propuso un proyecto de reforma parcial de la Constitución que, entre otras propuestas, contempló un acápite referido a las «relaciones de coordinación entre los órganos vinculados con la impartición de justicia» (2004, p. 408).

Desde esta perspectiva, el Poder Judicial y los jueces no son los únicos responsables de la buena o mala marcha de la justicia. Los otros poderes del Estado y ciertos órganos constitucionales autónomos también tienen una cuota importante de responsabilidad, aunque, reiteramos, el rol protagónico le corresponde al Poder Judicial, pues es el poder estatal cuyo propósito central es administrar justicia. En cierta forma, se esperaría de este poder liderazgo e iniciativa en dicha materia.

De esta manera, mientras los jueces del Poder Judicial administran justicia, los fiscales del Ministerio Público investigan y acusan, en nombre de la sociedad, a los que perpetran delitos. Por su parte, el Tribunal Constitucional ejerce control constitucional e imparte justicia constitucional en última instancia y en los llamados «procesos constitucionales» que comienzan ventilándose en el Poder Judicial. Por su parte, el JNE hace lo mismo en materia electoral<sup>5</sup>. Es el CNM quien designa, evalúa (ratifica) y, eventualmente, destituye a jueces y fiscales en el ámbito nacional y en todas las instancias (desde supremos hasta jueces de primera instancia y fiscales provinciales), mientras que la Academia de la Magistratura (AMAG) se encarga de capacitar y actualizar a jueces y fiscales.

Del lado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) —que forma parte del Poder Ejecutivo— hay funciones que resultan claves para el buen o mal funcionamiento de la justicia: el sistema penitenciario a cargo del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el servicio de defensa pública de las personas que no pueden pagar un abogado, entre otras. Asimismo, la Comisión de Constitución y Reglamento o la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del parlamento nacional, al dictaminar, o no, proyectos de ley referidos a la administración de justicia, cumple un papel muy importante en la regulación de este servicio que el Estado está obligado a prestar a los ciudadanos.

---

<sup>5</sup> Tal como adelantamos en la introducción, no desarrollaremos el Tribunal Constitucional ni el JNE, pues ambos órganos constitucionales autónomos serán desarrollados en otros libros de la colección.

El parlamento, igualmente, cumple un rol esencial cuando se trata de ejercer el control político (diferente al control disciplinario) sobre las autoridades del sistema de justicia, como cuando los magistrados supremos o los consejeros del CNM incurren en infracción a la Constitución o en presunto delito (artículo 100 de la Constitución). La Defensoría del Pueblo también cumple un papel en la defensa de los ciudadanos ante la administración pública en general (que comprende al sistema judicial)<sup>6</sup>, que es reconocido por la ciudadanía y, por ello, durante mucho tiempo fue una de las instituciones públicas más apreciadas, según las encuestas de opinión.

Finalmente, hay ámbitos especializados en los que instancias —también especializadas y reconocidas constitucionalmente— administran justicia. Es el caso de la justicia indígena, la justicia militar y el arbitraje. Este último si bien es más un Mecanismo Alternativo de Resolución de Conflictos (MARC) que una vía judicial, también se le considera como parte del sistema de justicia y, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tiene naturaleza jurisdiccional.

A continuación, un organigrama de este frondoso sistema de justicia.

---

<sup>6</sup> En este libro tampoco desarrollaremos la Defensoría del Pueblo, el cual también será materia en otro libro de la colección.

**Figura 1. Sistema de justicia en el Perú**



## PREGUNTAS

1. ¿Cómo definiría la noción de «sistema de justicia»?
2. ¿Qué relación hay entre el Poder Judicial y el sistema de justicia?

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 2

### INDEPENDENCIA JUDICIAL Y AUTONOMÍA FISCAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

La independencia judicial es uno de los pilares del sistema de justicia, al punto que puede afirmarse que sin una auténtica independencia no hay una auténtica justicia, pues los jueces no independientes juzgarán, no sobre la base del derecho y del principio de igualdad ante la ley, sino influenciados por el temor, el dinero o el poder. Un juez independiente es un verdadero baluarte para la democracia y el Estado de derecho, y por ello nace con la república.

Por tal motivo, durante muchos años,

[...] alcanzar una mayor independencia judicial ha sido uno de los principales objetivos de los procesos de reforma de la justicia en América Latina [...]. Sin embargo, lograr esta meta no es fácil, no solo porque una característica tradicional de nuestros poderes judiciales ha sido precisamente lo contrario, sino (también) por la permanencia de estructuras políticas, legales, sociales y culturales que atentan contra dicha independencia. A ello debe agregarse que no existe una comprensión adecuada del tema, ya que muchas veces se exige a los jueces mantener su independencia (tan solo) como un asunto ético [...] (Justicia Viva, 2003, p. 201).

No obstante, la independencia judicial está más vinculada, por un lado, a la tradición y cultura judicial dominante en una sociedad

determinada y, por otro lado, a factores estructurales en el sistema de justicia, como la presencia o ausencia de controles o sanciones disuasivos o de auténticos incentivos a favor de la independencia.

En efecto, no es fácil resguardar la independencia de las autoridades del sistema de justicia. Su rol central, por ser no solo una garantía institucional del sistema de justicia sino también un derecho fundamental de los ciudadanos, ha hecho que las herramientas y prácticas para protegerla se desarrollen a la luz de los diversos episodios en que ha sido vulnerada y tomando en cuenta los actores que la violentaban.

Así, por ejemplo, y como se desarrollará más adelante, hoy podemos hablar de la independencia externa e interna del Poder Judicial. La primera está referida a actores fuera del organigrama (como los empresarios, los partidos políticos o la prensa), en tanto la segunda hace mención a actores que forman parte de la institución judicial, pero que aun así pueden ejercer indebida presión sobre un magistrado: el presidente de la corte superior, magistrados supremos, magistrados integrantes de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), entre otros.

De igual manera, las prácticas que actualmente se toman en cuenta para proteger la independencia de los magistrados han aumentado como un proceso de sedimentación: ya no basta consignar de forma clara en la norma una serie de prohibiciones e incompatibilidades respecto a los magistrados (para evitar, por ejemplo, conflictos de interés en el procesamiento de las causas o su filiación a algún partido político) ni procurar que los jueces, juezas y fiscales sean titulares y no provisionales en su cargo, aunque esto sea necesario.

Al respecto, una lección que nos dejó el alto índice de la provisionalidad de los magistrados durante la reforma judicial y fiscal llevada a cabo por la dictadura de Alberto Fujimori en la década de 1990 y a partir del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 fue, precisamente, la vinculación entre ausencia de independencia y provisionalidad.

Hoy también se analizan la rigurosidad de la motivación o fundamentación con que un magistrado es retirado de la carrera judicial

o fiscal (por parte de la OCMA, la Fiscalía Suprema de Control Interno o el CNM); los criterios con los que se evalúa el desempeño (entre los cuales queda desfasado aquel que indica como negativo el que la instancia superior revoque la sentencia del juez evaluado); los poderes discrecionales de los presidentes de cortes superiores (por ejemplo, el de traslado de magistrados), que pueden llegar a ser arbitrarios; entre otros. El debate sobre cómo proteger más la independencia del sistema, además, ha dejado de ser eminentemente jurídico y en la actualidad se complementa con estudios antropológicos, psicológicos y sociológicos. Cabe decir, en este sentido, que la comprensión de una adecuada protección de la independencia debe estar acompañada del entendimiento del complejo fenómeno de la corrupción.

Por su parte, el Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo mucho más reciente que el Poder Judicial pero, en forma similar, su autonomía fiscal es muy importante para el buen funcionamiento del sistema de justicia en materia penal, pues son los fiscales quienes deciden a quién acusar de un delito o no, y deben hacerlo con total autonomía, sin injerencias del poder político, económico o criminal. No hay relación de jerarquía entre jueces y fiscales sino una relación de cooperación con competencias y funciones claramente definidas entre ambos.

¿En qué consiste la independencia judicial? Es un principio del sistema de justicia que deriva de otro pilar del Estado de derecho que surge de las revoluciones francesa y norteamericana: el equilibrio o separación de poderes —*checks and balances*, cuya traducción adecuada es «pesos y contrapesos»—, que establece que el poder estatal no debe estar concentrado en pocas manos (como en el Estado absolutista monárquico), sino distribuido en diversos poderes y autoridades, entre los cuales debe haber un control mutuo, pero también colaboración.

Con esta distribución del poder que propugnaron las revoluciones liberales —contraria a la concentración del mismo, propia del antiguo régimen absolutista—, se pretendía que el ciudadano estuviese mejor protegido contra los abusos y excesos del poder estatal. De esta manera,

la separación y no la concentración del poder es lo que rige hasta la actualidad la organización del Estado en el mundo occidental.

En ese contexto de distribución del poder, se le delegó al Poder Judicial, en nombre del pueblo, la potestad de juzgar y resolver las controversias entre los ciudadanos y de proteger sus derechos ante posibles abusos del poder político o económico. Para ello, era indispensable que los integrantes de dicho poder del Estado, los jueces, no fueran dependientes ni subordinados de los otros poderes, como el Legislativo y el Ejecutivo, sino, muy por el contrario, independientes y, por otro lado, que no tuvieran vínculo de parentesco, de negocios, de amistad o de enemistad con las partes de un proceso concreto sino que fueran imparciales. Así nacieron los principios de independencia e imparcialidad judiciales.

De esta manera, la independencia judicial no solo es el derecho que tienen todos los jueces de ejercer sus funciones exclusivamente sometidos a la Constitución y a la leyes<sup>1</sup> y no al poder político, económico o de cualquier otra índole, sino también el derecho de todos los ciudadanos de comparecer —de ser el caso, como demandante o demandado— ante jueces independientes, que resolverán conforme la Constitución y las leyes, y no según determinados intereses particulares. Por esa razón, la independencia judicial no solo es un derecho fundamental de los jueces sino también un principio de todo el sistema de justicia y, en ese sentido, un derecho fundamental de los ciudadanos que comparecemos ante los juzgados y tribunales.

De esta manera, «[e]n términos sencillos, la independencia judicial puede ser definida como la presencia de una actuación jurisdiccional libre de interferencias e influencias, de manera tal que los jueces decidan solamente conforme a derecho y no basándose en criterios extrajurídicos,

---

<sup>1</sup> Cabe la posibilidad de que el juez determine —en un caso concreto— que las leyes son contrarias a la Constitución, en cuyo caso, y en virtud del segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, podrá inaplicar dichas leyes y preferir la Constitución. Es lo que se conoce como «control difuso» de constitucionalidad.

sean estos políticos, económicos, culturales y/o sociales» (Justicia Viva, 2003, p. 202).

Aquí cabe distinguir entre «independencia» e «imparcialidad». La «imparcialidad» es la neutralidad que debe ostentar el juez frente a las partes o litigantes en un proceso judicial determinado. El juez no puede ser pariente, amigo, enemigo o socio de una de las partes, pues ello vulneraría su imparcialidad; de producirse ello, debería inhibirse de seguir juzgando el proceso y apartarse del mismo. El juez no puede decidir en un caso en función de vínculos personales con alguna de las partes o por presión del poder político o económico, pues en ese caso vulneraría tanto la independencia como la imparcialidad judiciales. El juez siempre está sometido a este tipo de presiones, tentaciones o hasta amenazas y, por ello, el Poder Judicial y la sociedad en general deben propiciar las condiciones para que pueda ejercer debidamente su función.

La «independencia» judicial es un principio que nace con las revoluciones francesa y norteamericana que a lo largo de la historia ha enriquecido y sofisticado su contenido. En un inicio, la independencia fue entendida por los revolucionarios franceses como la exclusividad que los jueces tenían de impartir justicia, la misma que no podían ejercer ni el parlamento ni el gobierno<sup>2</sup>.

De esta manera,

[...] la independencia —entendida como separación de la potestad jurisdiccional para atribuirla exclusivamente a los jueces y con prohibición de ejercicio de la misma por parte de los otros poderes del Estado— es la concepción a la que responden finalmente las formulaciones de los primeros textos constitucionales después de la Revolución francesa. El artículo 1 del Título III, Capítulo V, de la Constitución de Francia de 1791 dispuso que «el poder judicial

---

<sup>2</sup> Autores como Santiago Muñoz Machado han actualizado este contenido originario de la independencia judicial, postulando que los jueces ostentan una suerte de «reserva de jurisdicción», esto es, un espacio propio en el cual ni el Parlamento ni el gobierno pueden interferir directa ni indirectamente (1989, p. 83).

no puede, en ningún caso, ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey» [...] (Lovatón, 1999, p. 67).

Por su parte,

[...] en España el discurso preliminar de la Constitución de Cádiz de 1812 ilustra de modo ejemplar esta concepción original de la independencia del juez: «Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, separan de tal modo las funciones de juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana, que nunca podrán ni las cortes ni el rey ejercerlas bajo ningún pretexto [...] (1999, p. 68).

Podemos desprender, así, que el primer contenido de la independencia judicial fue establecer que solo los jueces y tribunales, y ningún otro poder o autoridad, puedan impartir justicia, esto es, ejercer jurisdicción. De esta manera, se estableció una reserva de jurisdicción (Muñoz, 1989) a favor de un cuerpo de jueces y se eliminó cualquier residuo de potestad jurisdiccional en manos de los otros dos poderes estatales.

El principio de independencia como separación de la función de juzgar y prohibición de ser ejercida por autoridad distinta de la judicial explicaría la ubicación de determinadas garantías en el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 139 de la Constitución referido precisamente a «La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional».

Posteriormente, la independencia también fue concebida como las garantías personales e institucionales que los jueces deben tener para propiciar su autonomía ante el poder político o económico<sup>3</sup>:

Cifrada la independencia en la exclusión de su ejercicio de los demás poderes del Estado, el énfasis, en los textos constitucionales y legales y

---

<sup>3</sup> «El Estado garantiza a los magistrados judiciales [...]. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su previo consentimiento [...]. Su permanencia en el servicio mientras observen conducta e idoneidad propias de su función [...]. Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno [...]» (artículos 146.2, 146.3 y 146.4 de la Constitución).

en la práctica, se trasladó después hacia la independencia personal del juez, exigencia que se cifraría en la necesidad de que los jueces fueran inamovibles. Así es, en casi todas las constituciones del siglo XIX aparece la proclamación de la independencia de la justicia combinada con la exigencia de estabilidad del juez —funcionario en el ejercicio de su función [...] (Lovatón, 1999, p. 72).

De esta manera, durante el siglo XIX y parte del siglo XX se consolidó la idea de que la independencia judicial se basaba, en gran medida, en una de estas garantías personales de los jueces: la inamovilidad en el cargo.

Finalmente, la independencia se entendió también como la sujeción exclusiva de los jueces a la Constitución y a las leyes<sup>4</sup>. La doctrina jurídica del siglo XX comenzará, cada vez más, a subrayar «[...] que el sometimiento de los jueces únicamente a la ley —entendida como el ordenamiento en conjunto, en la medida que en esa época todavía se tendía a identificar “ley” con “derecho”— es la clave de su independencia. La subordinación a la ley explicará así la exclusión de relaciones de dependencia con los otros poderes [...]» (1999, p. 79).

Todos esos contenidos del principio de independencia judicial son válidos y complementarios entre sí y se mantienen vigentes hoy en día. En tal sentido, podemos decir que la independencia tiene un amplio contenido que se ha sedimentando a lo largo de la historia del Estado de derecho a partir de las revoluciones francesa y norteamericana. Por ello, con frecuencia la independencia suele ser definida de diversas maneras, todas válidas.

A esa integralidad en la comprensión de la independencia judicial se suma otro importante criterio esbozado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Piersack contra Bélgica*: que un juez no solo debe serlo sin también parecerlo. Dicho criterio, también referido por

---

<sup>4</sup> «El Estado garantiza a los magistrados judiciales [...]. Su independencia. *Solo están sometidos a la Constitución y la ley*» (artículo 146.1 de la Constitución; las cursivas son nuestras).

el Tribunal Constitucional, es la «garantía de apariencia de independencia e imparcialidad» que todo magistrado debe tener. Es tan importante que un juez no esté influenciado en sus decisiones por intereses ajenos a la justicia de la causa que se exige también la apariencia de ello, tanto en el ámbito personal del magistrado como en el institucional.

De esta manera, en la actualidad se distingue entre independencia «externa» e «interna». La primera es la independencia del Poder Judicial y de los jueces ante presiones externas a dicho poder del Estado, en tanto que la independencia interna es la que tienen los jueces dentro del propio Poder Judicial frente a sus superiores jerárquicos<sup>5</sup>. Si bien hay instancias judiciales, cada juez es independiente y, en tal sentido, los jueces de instancias «inferiores» no están —o no deberían estar— jerárquicamente sometidos a los jueces de instancias «superiores» como los supremos. La diferencia, por tanto, no es de superioridad o inferioridad, sino de competencias o funciones asignadas por la ley para cada etapa del proceso judicial.

Sin embargo, tradicionalmente, los jueces supremos han ejercido un poder e influencia sobre los jueces de otras instancias que, en gran medida, afecta este ámbito interno de la independencia judicial. En los últimos años esta situación está cambiando a favor de la independencia de los jueces de primera instancia. En tal sentido, para determinar cuán independiente es un sistema judicial determinado hay que mirar cuál es la atmósfera institucional que rodea a los jueces que les permite —o no— actuar de manera independiente, tanto hacia adentro como hacia afuera del Poder Judicial.

---

<sup>5</sup> «[...] vemos que la independencia del juez muestra dos caras: la primera es su independencia externa, mediante la cual se le garantiza al juez su autonomía frente a otros poderes, sean estos públicos o privados, a fin de que pueda decidir conforme a derecho. La segunda es su independencia interna, que garantiza su autonomía respecto de los otros órganos del Poder Judicial, en especial de aquellos que tienen mayor jerarquía [...]» (Justicia Viva, 2003, p. 203).

Por otra parte, también hay que advertir que «[...] un exceso de autonomía institucional en los poderes judiciales puede conducir [...] a que ellos se conviertan en corporaciones cerradas y autorreferentes, que impongan una cultura conservadora y que se vean alejadas de los debates presentes en la sociedad [...]» (Justicia Viva, 2003, pp. 203-204). En este sentido, independencia judicial no es «autarquía» y, por ende, los jueces deben forjar su independencia con las puertas abiertas —y no cerradas— hacia la sociedad.

En efecto, el magistrado, en el ámbito personal e institucional, no puede —en aras de una malentendida protección de la independencia judicial—, aislarse del entorno en el que administra justicia. Una consecuencia de ello es, por ejemplo, la no apertura a la sociedad civil, que suele realizar críticas constructivas sobre su labor, o la escasa coordinación real con otras instituciones del sistema de justicia.

En el caso de los fiscales, la autonomía significa algo muy similar, pero en el ámbito del Ministerio Público. Todos los fiscales tienen derecho a la autonomía de tomar una decisión —acusar de un delito o no a una persona— solo basados en la Constitución y las leyes y no influenciados por el dinero o el poder. A la vez, todos los ciudadanos tenemos derecho a que los fiscales sean autónomos, para evitar que se cometan abusos o arbitrariedades al acusar —o no— a las personas de la comisión de delitos. Asimismo, el fiscal tampoco puede ser pariente, amigo, enemigo o socio de las personas que está investigando, pues en ese caso rompería su imparcialidad y debería inhibirse y apartarse de tal investigación.

Dada la gran relevancia de la independencia judicial y la autonomía fiscal, estas han merecido un amplio reconocimiento y protección internacional. En este marco normativo,

[...] podemos distinguir dos tipos de normas [...] por un lado están aquellos instrumentos de carácter general que reconocen y regulan la independencia judicial dentro de otros derechos o temas vinculados a la administración de justicia; y de otro lado están los instrumentos de carácter especializado, que brindan un tratamiento específicos

a las garantías, derechos y libertades vinculados a la independencia judicial (2003, p. 204).

En el ámbito regional, la Convención Americana de Derechos Humanos establece, en su artículo 8.1 (garantías judiciales), 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».

Tanto el sistema universal de derechos humanos (Naciones Unidas) como el sistema regional (Sistema Interamericano) tienen en cuenta la relevancia de la independencia judicial y la necesidad de garantizarla. El contenido de este principio del sistema de justicia y, a la vez, derecho fundamental de los ciudadanos que acuden a él, se ha complementado no solo con lo que expresamente señala la Declaración y la Convención americanas sino también con el desarrollo que de cada caso concreto han realizado tribunales de jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, como la Corte Interamericana.

En relación a los instrumentos internacionales específicos, están los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (PBIJ), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas a fines de 1985 y que recogen una serie de garantías, derechos y mecanismos considerados básicos para asegurar la independencia judicial en cualquier parte del mundo.

Que las normas referidas sean emitidas por órganos y sistemas internacionales de protección a los cuales el Perú está voluntariamente adscrito (y en los que ha aceptado, por ejemplo, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) asegura que los ciudadanos también podamos exigir jurídicamente su cumplimiento ante los tribunales de nuestro país. Su incumplimiento puede acarrear responsabilidad internacional y, en el escenario judicial

nacional, contravenir los estándares de protección de derechos humanos puede ocasionar la obligación de anular un proceso y reiniciarlo para garantizar la independencia del juzgador o volver a emitir una sentencia, entre otras consecuencias.

En cuanto a la autonomía de los fiscales, este marco normativo internacional también «[...] cuenta tanto con las Directrices sobre la Función de los Fiscales, en las que se recogen muchos de los puntos referidos a la independencia personal del juez, como los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, que disponen una serie de medidas para asegurar una adecuada defensa de los derechos de las personas [...]» (p. 207).

En el ámbito regional interamericano, «[...] los dos principales documentos que existen al respecto son el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado durante el II Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, realizado en España en marco del 2001; y la Declaración de Caracas, aprobada durante la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia realizada a inicios de marzo de 1988» (p. 207).

Tanto los jueces como los fiscales tienen el deber de ejercer su función con total autonomía y sobre la base del interés público señalado por la ley, la Constitución y los instrumentos de derecho internacional. Por ello, se suele remitir el contenido de la autonomía fiscal a los preceptos emitidos expresamente para los jueces, en lo que sea aplicable.

En cuanto a los mecanismos internacionales específicos de protección de la independencia judicial, un órgano que ha adquirido relevancia durante los últimos años es el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas.

Cabe mencionar también que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) así como la Corte Interamericana han tenido un importante desempeño en la defensa de la independencia judicial. Por ejemplo, a través del caso *Magistrados no ratificados*, en el que la CIDH promovió varios acuerdos de solución amistosa entre los peticionarios

y el Estado peruano, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la vulneración del derecho a la debida motivación de las resoluciones que no ratificaban en el cargo a jueces y fiscales y del derecho a la defensa de estos, lo que sin duda afectó su independencia o autonomía, respectivamente.

En la actualidad, el Relator para la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos de la CIDH es el encargado de recibir y atender las denuncias de vulneración de la independencia judicial en América Latina y, en esa línea, ha publicado dos informes temáticos sobre el particular.

## **1. ¿EN QUÉ SE PARECEN Y DIFERENCIAN LOS JUECES Y LOS FISCALES?**

Los jueces y fiscales son autoridades distintas, con funciones diferenciadas y que pertenecen al Poder Judicial y al Ministerio Público, respectivamente. Sin embargo, con frecuencia se cree —erróneamente— que pertenecen a la misma institución o que hay una relación de subordinación o jerarquía entre ambas. La Constitución ha dotado de independencia al juez, en tanto que al fiscal lo ha dotado de autonomía<sup>6</sup>; aunque, ciertamente, ambos están obligados a trabajar en forma coordinada.

El régimen de los jueces y fiscales muestran similitudes y diferencias. La principal similitud es que el régimen de derechos, obligaciones, prerrogativas e incompatibilidades de ambos es similar, conforme a lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución: «Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están

---

<sup>6</sup> Si bien las expresiones «independencia» y «autonomía» son sinónimos, en el ámbito de la justicia suele hablarse de «autonomía fiscal» debido a que el artículo 158 de la Constitución establece que el Ministerio Público «es autónomo», en tanto que los jueces gozan de la «independencia judicial» consagrada en el artículo 139 de la misma carta. Sin embargo, la idea es la misma: que ambas autoridades no están subordinadas sino tan solo a la Constitución y a las leyes.

sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afecta las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría».

A esta similitud de regímenes se le ha denominado tradicionalmente como «efecto espejo» del régimen fiscal en relación al judicial, en el sentido que lo imita en sus condiciones, derechos y obligaciones. Esta situación también ha sido objeto de algunas críticas porque si bien —como adelantamos— hay similitudes, también hay diferencias entre la función jurisdiccional y la fiscal que en ocasiones quedan invisibilizadas por este efecto espejo y esto dificulta la adopción e implementación de políticas públicas diferenciadas.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que —a diferencia del Poder Judicial—, el Ministerio Público no solo se rige por el principio de la autonomía fiscal sino también por el de «jerarquía». El artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público establece que «[l]os fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones [...]. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores», por ende, se infiere que los fiscales se rigen también por ambos principios<sup>7</sup>.

Por otro lado, el papel del fiscal en el proceso penal es bastante distinto al del juez. Este último tiene que mantenerse independiente y neutral durante el proceso y no llevar al mismo prejuicio alguno sobre la culpabilidad o inocencia de los procesados, sino que decidirá —juzgará— tomando en cuenta solo lo que se actúe y pruebe —o no— en el juicio. En cambio, el fiscal no es neutral frente al investigado, sino que considera que es culpable o inocente y, por ende, lo acusa o no ante el Poder Judicial.

---

<sup>7</sup> «De acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, el artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, a criterio del Tribunal Constitucional, establece dos principios de relación en cuanto al ejercicio de las facultades reconocidas a los fiscales: en primer lugar, un principio de autonomía; y, en segundo lugar, un principio de jerarquía» (expediente 6204-2006-PHC/TC. Sentencia del 9 de agosto de 2006).

Ciertamente, durante la investigación en el Ministerio Público, el fiscal debe ser objetivo y brindar al investigado todas las garantías del debido proceso, pero reiteramos que no es neutral, pues para acusar —o no— a una persona ante el Poder Judicial debe llegar a la convicción que esa persona es culpable o no lo es.

De esta manera, en la justicia penal, al juez le corresponde juzgar o decidir si una persona es culpable o inocente, en tanto al fiscal le corresponde acusar a una persona —con fundamento— de haber cometido un delito determinado. Hay casos en los que el fiscal considera que no hay pruebas suficientes para acusar a una persona ante el Poder Judicial, por tanto, no lo hace y el caso culmina en dicha instancia fiscal. En otros casos, el fiscal considera que sí hay pruebas suficientes para acusar, supuesto en el cual, luego de un proceso judicial con las garantías del debido proceso, el juez o tribunal decidirá —juzgará— si la persona es culpable o inocente y en relación a qué delitos.

En síntesis, el juez juzga y condena o absuelve, en tanto el fiscal investiga y acusa o no. Son dos autoridades claves para el buen o mal funcionamiento del sistema de justicia y, si bien tienen un régimen muy similar, hay diferencias sustanciales entre sus funciones.

Otra diferencia radica en los procesos en los que participan ambas autoridades (criterio de competencia). Mientras el juez decide las controversias jurídicas planteadas ante su despacho en procesos de materia penal, civil, contencioso administrativa, familia, constitucionales (por ejemplo, en proceso de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, etcétera); el fiscal solo tiene competencia para actuar en los de materia penal y algunos de materia de familia.

Un denominador común entre el juez y el fiscal es que los ciudadanos que comparecemos ante ellos tenemos derecho al debido proceso. El debido proceso es un derecho fundamental de extenso contenido y que comprende un abanico de garantías a favor del investigado o procesado, entre las que destacan: el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, el derecho a un juez (o fiscal) natural e independiente, el derecho a que las

decisiones fiscales o judiciales sean debidamente sustentadas, el derecho a que el proceso sea público, el derecho de acceso al expediente fiscal o judicial, el derecho a contar con un abogado, a expresarse en nuestro propio idioma, entre otras garantías.

Cabe precisar que el debido proceso es un derecho fundamental que los ciudadanos ostentamos no solo ante fiscales y jueces sino también en todo proceso administrativo, parlamentario y hasta privado, según la sostenida jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 2. PREGUNTAS

1. ¿Cómo podría resumir el contenido del principio de independencia judicial?
2. ¿Cuál es la relación entre el principio de independencia y el principio de equilibrio de poderes?
3. ¿Qué semejanzas y diferencias hay entre independencia judicial y autonomía fiscal?
4. ¿Qué semejanzas y diferencias hay entre la función judicial y la función fiscal?

Fondo Editorial PUCP

### CAPÍTULO 3

## PODER JUDICIAL

El Poder Judicial, como ya adelantamos, es un poder del Estado al mismo nivel que el Ejecutivo (gobierno nacional) y el Legislativo (parlamento nacional). Se rige por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos, su Ley Orgánica<sup>1</sup>, la Ley de la Carrera Judicial (ley 29277, del 7 de noviembre de 2008), otras leyes, reglamentos y precedentes administrativos vinculantes.

En principio, la potestad<sup>2</sup> de administrar justicia reside en el pueblo, esto es, en todos y cada uno de nosotros, pero, como es obvio que no podemos ejercerla en forma directa pues rápidamente sucumbiríamos a la tentación de la justicia por mano propia (típica de sociedades primitivas), los seres humanos que vivimos civilizadamente en sociedad hemos delegado esa potestad —ese poder— en el Estado y, en específico, en el Poder Judicial.

Lamentablemente, y a pesar de contar en nuestro país con una estructura orgánica para administrar justicia, han sucedido diversos

---

<sup>1</sup> Texto único ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (decreto supremo 017-93-JUS, del 2 de junio de 1993), que a lo largo de su vigencia ha experimentado diversas modificaciones.

<sup>2</sup> Según la Real Academia Española, «potestad» significa «dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo».

casos en que los ciudadanos han tomado la justicia por su propia mano, motivados por un profundo cansancio y desconfianza ante jueces y fiscales, que —desde su perspectiva— no responden debidamente a sus demandas y necesidades de justicia, lo que ha generado la incertidumbre en las zonas donde ello ha ocurrido. En ese sentido, se ve cuán crucial es que se genere y sostenga un sistema de justicia que se legitime ante la población, a través de un desempeño celeré y probo de sus funciones.

En el siglo XVII en *El ensayo sobre el gobierno civil*, el pensador inglés John Locke

teorizaba sobre la existencia de una suerte de justicia privada en el originario pero hipotético «Estado de Naturaleza», dirigida a «impedir que los hombres atropellen los derechos de los demás, que se dañen recíprocamente [...] por eso tiene cualquiera el derecho de castigar a los transgresores de esa ley con un castigo que impida su violación (punto 7) [...]. Así, el hombre puede destruir al hombre que le hace la guerra por la misma razón que puede matar a un lobo o un león» (Introducción, pp. 14, 15). Este derecho de todos y cada uno de los hombres de «castigar a los transgresores» de la ley natural en el Estado de Naturaleza es la consagración de una primitiva e insegura justicia privada que se ubica históricamente en los albores de la civilización [...] (Lovatón, 1999, p. 8).

Pero, entre los inconvenientes de la justicia privada, Locke señalaba la terrible inseguridad que genera su aplicación por todos los hombres, pues «cualquiera de ellos puede poner por obra sin norma ni límite el poder de castigar las transgresiones de los demás» (punto 127). «No me cabe la menor duda —decía el autor— de que [...] se objetará que no está puesto en razón el que los hombres sean jueces en sus propias causas, y que el amor propio hará que esos hombres juzguen con parcialidad en favor de sí mismos y de sus amigos (punto 13)» (1999).

Locke no se equivocó. Como se señaló previamente, ha habido casos en el país no solo en los que los pobladores —ante la gran desconfianza del sistema de justicia— han hecho justicia por propia mano, sino que

incluso han agredido verbal o físicamente a jueces y fiscales en tanto, para ellos, no cumplen con sus funciones, lo que es grave para una democracia, pues supone que esos ciudadanos no aceptan delegar la impartición de justicia a favor de un cuerpo orgánico de jueces y fiscales.

En esencia,

[...] la justicia privada coincide con lo significado por la coloquial expresión «tomarse la justicia por su mano», aunque la mano justiciera no sea exactamente la del ofendido (puede ser la del patrón, padrino, jefe, etc.) y a pesar de que los parámetros para determinar la injusticia sufrida y la justicia que se pretende aplicar, resulten poco objetivos en sí mismos o demasiado subjetivamente determinados. Inclusive cuando tales parámetros o reglas se hayan objetivado considerablemente, la justicia privada entraña gravísimos riesgos: no proporcionalidad en la reacción y conductas antijurídicas basadas en la fuerza [...] solo pueden reaccionar los fuertes o los débiles que gocen de protectores (p. 9).

De esta manera, el sistema de justicia —tal y como hoy lo conocemos— encuentra sus antecedentes históricos en la abolición de la justicia privada:

[...] Que exista hoy jurisdicción; que, concebida como función jurídica esté entregada a unos entes de la forma de organización denominada Estado; que la función jurisdiccional se desarrolle mediante una serie de actos de distintos sujetos (juez, partes y auxiliares), es decir, mediante un instrumento esencial llamado proceso; todo eso es el fruto de un esfuerzo humano excelente, es la conquista de la civilización consistente en la supresión del tomarse la justicia por propia mano y en su sustitución por la jurisdicción a cargo de terceros imparciales, independientes y objetivamente desinteresados (órganos jurisdiccionales) por medio de una serie o sucesión de actos jurídicos diversos (proceso) (p. 10).

Resulta claro, pues, que la administración o impartición de justicia es uno de los fines primarios del Estado moderno, hijo del liberalismo político fraguado en los siglos XVII y XVIII. Sin sistema de justicia el Estado

no se concibe como tal, ya que privados los individuos de la facultad de hacerse justicia por su mano, el orden jurídico los ha investido del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y al Estado del deber de impartir justicia.

Así, el primer párrafo del artículo 138 de la Constitución, inmediatamente después de reconocer que la potestad de administrar justicia emana del pueblo, señala que la misma es ejercida por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos y con arreglo a la Constitución y las leyes<sup>3</sup>. De esta manera, en la carta política queda plasmada esta delegación que los ciudadanos hemos hecho al Poder Judicial para que administre o imparta justicia en nuestro nombre y no ejercerla nosotros por mano propia.

¿Por qué la Constitución señala que la potestad de administrar justicia es ejercida por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos? Porque el Poder Judicial está organizado como una pirámide conformada por órganos jurisdiccionales. Esta organización en forma piramidal está constituida por una extensa base de jueces de paz y jueces de primera instancia, con un cuerpo intermedio de salas o tribunales superiores y, finalmente, con un vértice superior ocupado por la Corte Suprema de Justicia de la República<sup>4</sup>, tal como se muestra en la figura siguiente:

---

<sup>3</sup> «La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes».

<sup>4</sup> «[...] Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica» (artículo 143 de la Constitución).

Figura 2. Organización del Poder Judicial



Esta forma orgánica del Poder Judicial se le atribuye a Napoleón Bonaparte, quien organizó y ordenó al cuerpo de jueces a imagen y semejanza de un ejército y así le dio una organización y estructura de alcance nacional en el nuevo Estado de derecho. Antes de la Revolución francesa, en el antiguo régimen, los juzgados y tribunales tenían una organización distinta y fragmentada geográficamente, sin contar con una suprema corte. Por ello, a inicios del siglo XIX se le conoció como organización napoleónica del Poder Judicial, por su carácter piramidal y jerárquico<sup>5</sup>.

Esta estructura orgánica judicial históricamente ha condicionado —en parte— la independencia interna de los jueces dentro del Poder Judicial, pues en los hechos propició una cultura de subordinación en el vínculo entre los jueces de instancias inferiores respecto a los de instancias superiores o supremas. En los últimos años esa cultura judicial

---

<sup>5</sup> Napoleón influyó en la estructura del Poder Judicial al imprimirle una «orientación vertical». La ley napoleónica sobre la organización judicial data del 20 de abril de 1810 y se conoce como la «gran ley» (Zaffaroni, 1994, p. 18).

de subordinación interna se ha reducido en nuestro país, pero no ha desaparecido.

En la actualidad, en el Perú existen 2934 jueces en el ámbito nacional distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 1. Cantidad de jueces en el Perú, 2015**

	Titulares	Provisionales	Supernumerarios
Juez supremo	18	22	0
Juez superior	343	193	38
Juez especializado o mixto	851	171	501
Juez de paz letrado	499	298	0
Subtotal	1711	684	539
Total	2934		

Fuente: Gutiérrez (2015, p. 9).

El juez titular es el designado, en forma permanente, para una plaza y una jurisdicción geográfica concretas por parte del CNM, luego de un concurso público. Estos jueces gozan de estabilidad en el cargo y solo pueden ser destituidos por faltas muy graves o no ser ratificados por razones realmente serias.

Por su parte, el juez provisional es un juez titular en una instancia inferior, pero que, temporalmente, ocupa un cargo en una instancia superior. Por ejemplo, un juez titular especializado en lo civil es llamado, de forma temporal y provisional, a ocupar la plaza de un juez superior que ha sido destituido, no ratificado, está de vacaciones, ha sido trasladado por razones del servicio o está con licencia médica o de estudios. Una vez acabado ese periodo temporal, el juez especializado en lo civil regresa a su plaza original.

Finalmente, el juez supernumerario no ha sido designado por el CNM, sino contratado, en forma temporal, por las propias autoridades de las cortes superiores de justicia. A ese cargo suelen postular los especialistas de juzgado, los relatores de sala o, en general, los servidores del Poder Judicial que son contratados temporalmente para ejercer la función jurisdiccional; también pueden postular abogados que no han trabajado dentro de dicho poder. La razón aludida para su contratación suele ser la poca cantidad de magistrados titulares con la que se cuenta en tal o cual distrito judicial del país.

En la actualidad, del total de jueces y juezas de todas las instancias en el ámbito nacional, el 81,63% son titulares y provisionales, esto es, designados por el CNM y, por ende, con estabilidad en el cargo. Por su parte, el 18,37% son supernumerarios, que son los jueces no designados por el CNM sino contratados temporalmente por las propias autoridades de las corte superiores y, por ende, no cuentan con estabilidad en la función jurisdiccional.

Considerado el conjunto del Poder Judicial, en la actualidad la titularidad de la judicatura en nuestro país está en niveles bastante aceptables: alrededor de ocho de cada diez jueces son titulares (aunque algunos de ellos estén cumpliendo una función como provisionales). En especial, si tomamos en cuenta el bajo porcentaje de titularidad en el cargo que la magistratura tuvo bajo el gobierno del expresidente Fujimori a partir del golpe de Estado del 5 de abril de 1992; una situación que fue medular para violentar la independencia judicial y someter políticamente a la magistratura.

Hoy en día, el debate sobre la estabilidad e independencia de la judicatura a través de niveles razonables de titularidad (nombramientos del CNM), debe ser complementado con el de la calidad de los magistrados que están siendo nombrados como titulares.

Preocupa, no obstante, que desde hace muchos años no se haya podido resolver el alto nivel de provisionalidad que aún adolece la

Corte Suprema: en la actualidad, de un total de cuarenta jueces supremos, veinte son titulares y veinte provisionales<sup>6</sup>.

El motivo de tan alto índice de provisionalidad en la Corte Suprema es la existencia—desde hace muchos años— de salas provisionales en materia penal, civil y constitucional, y social (esta última fundamentalmente para atender casos sobre pensiones de jubilación), como una fórmula de descarga procesal ante el gran número de casos que llegan a esta máxima instancia.

Al respecto, una comisión de profesores universitarios de la Facultad de Derecho de la PUCP advirtió en 2014 que:

Lo que es sí es indudable es que recurrir excesivamente a la medida de crear salas transitorias especializadas en la Corte Suprema no contribuye a la predictibilidad de la jurisprudencia y a la seguridad jurídica que todos estamos buscando. En ese sentido, el debate no debería centrarse tanto en la especialización en salas (civil, penal y constitucional y social) o no de la Corte Suprema, sino en la preocupante y permanente transitoriedad de salas creadas con el propósito de hacer frente a las asfixiante carga procesal que aún soporta esta instancia máxima» (2014, p. 21).

Es necesario señalar que la fórmula de crear más juzgados o salas para reducir la carga procesal ha demostrado ser equivocada o, por lo menos, claramente insuficiente. Este es uno de los mitos referidos a la descarga procesal (Hernández, 2007), ya que este problema se debe, entre otros, a los procedimientos internos de los juzgados y salas, así como a la capacitación de los servidores judiciales. De esta manera, la sola creación de más juzgados no hace sino repetir los defectos existentes.

---

<sup>6</sup> «En la Corte Suprema [...] la provisionalidad alcanza el 55%. En efecto, de los 40 vocales supremos del país, solo 18 son magistrados titulares, mientras que 22 son provisionales, vale decir, son jueces superiores que temporalmente han sido designados para ejercer como jueces supremos» (Gutiérrez, 2015, p. 8). Cabe precisar sobre la cifra, que en 2016 los supremos titulares alcanzaron el número de veinte y, por ende, los supremos provisionales se redujeron a veinte.

Cabe precisar nuevamente que no está en tela de juicio la honestidad ni la capacidad de los jueces supremos provisionales, sino dar cuenta de una irregular situación de excesiva provisionalidad en la Corte Suprema que, sin duda, no contribuye a una atmósfera institucional que, por un lado, impida indebidas presiones a la judicatura (internas como externas) y, por el otro, abone a la predictibilidad de la jurisprudencia<sup>7</sup>.

La titularidad es una condición muy importante para propiciar la independencia de los jueces, pues supone que han sido nombrados, en forma permanente y para una jurisdicción geográfica determinada, por el CNM y luego de un concurso público de méritos. Por ende, esa condición les da estabilidad y seguridad de que su puesto de trabajo no está en riesgo si tienen que tomar decisiones que puedan afectar al poder político o económico. La única forma en que pueden ser sacados del cargo es por causas estipuladas en la ley y la Constitución, y luego de un debido proceso ante las instancias evaluadoras del desempeño o disciplinarias correspondientes.

En cambio, la condición de supernumerario de un juez es una situación institucional y personal de precariedad, pues no ha sido nombrado por el CNM en forma permanente y para una jurisdicción geográfica determinada, sino por las propias autoridades judiciales y en forma temporal, por lo que pueden prescindir de ellos en cualquier momento. En tal sentido, el juez supernumerario está más expuesto a presiones políticas o económicas que hacen que su independencia sea más vulnerable.

En el caso de los jueces provisionales, si bien son titulares designados por el CNM en una instancia inferior, al subir temporal o provisionalmente a una instancia superior, también adolecen de relativa vulnerabilidad

---

<sup>7</sup> «Más allá de la trayectoria personal y profesional de alguno jueces superiores que acceden a la Corte Suprema en calidad de supremos provisionales, lo cierto es que por haber extendido y mantenido en el tiempo dicha provisionalidad —convirtiéndola, en los hechos, en permanente— esta no contribuye a la predictibilidad de la jurisprudencia ni a la confianza ciudadana en la Corte Suprema» (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014, p. 21).

en su independencia, pues cabe la posibilidad de que la autoridad judicial que lo designó lo regrese a su puesto de origen por causas no objetivas.

Dicho lo anterior, ello no quiere decir que —en el plano personal— un juez provisional o supernumerario no pueda ser tan o más independiente que un juez titular, o que un juez provisional o supernumerario no sea tan o más honesto que un juez titular. El problema es la atmósfera institucional y de condiciones de trabajo, de mayor precariedad, en la que tiene que trabajar el juez provisional o supernumerario y que lo hacen —potencialmente— más vulnerable a las presiones del poder político o económico.

En cuanto a los empleados administrativos del Poder Judicial, en la actualidad se estima que son alrededor de 26 000 (*Peru 21*, 2014), con un serio problema de diversidad de regímenes laborales (régimen de la actividad privada, régimen de la actividad pública y CAS). Ello hace que haya disparidad en los beneficios y condiciones de trabajo entre los propios servidores judiciales, lo que sin duda no contribuye, entre otros factores, a una atmósfera laboral idónea. Muestra de ello son las huelgas judiciales que periódicamente enfrentan las altas autoridades del Poder Judicial.

En cuanto a la gestión y administración del Poder Judicial, la Constitución distingue los órganos jurisdiccionales (Corte Suprema, salas superiores, juzgados de primera instancia y juzgados de paz), de los órganos de gobierno y administración<sup>8</sup>, que son, como veremos más adelante, la Sala Plena de la Corte Suprema, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ), la gerencia general del Poder Judicial y las gerencias de cada corte superior.

Esta distinción entre órganos jurisdiccionales y de gobierno al interior del Poder Judicial fue un logro alcanzado en la década de 1990, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), aún en vigor (aunque modificada en muchos de sus artículos). En la década

---

<sup>8</sup> «El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración [...]» (artículo 143 de la Constitución).

de 1980, una comisión de juristas que —precisamente— propuso el proyecto de ley que luego se convertiría en la LOPJ, constató que había «[...] confusión de funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno en los mismos órganos. El Poder Judicial no puede ser realmente autónomo si no puede, si no tiene condiciones para gobernarse [...]. En ese sentido, es fundamental diferenciar órganos jurisdiccionales de órganos de gobierno [...]» (Catacora, 1988, pp. XVII-XVIII).

De esta manera, hoy en día «Diversas fórmulas de reingeniería institucional han buscado, especialmente en el caso judicial, la separación de funciones entre las responsabilidades administrativas y las jurisdiccionales [...]. En algunos países se ha logrado también una mejora cualitativa en el personal a cargo de la administración, que ha conducido a mayores niveles de eficiencia» (Pásara, 2004, pp. 17-18).

## **1. PRESIDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y DE LA CORTE SUPREMA**

El presidente de la Corte Suprema ostenta la doble condición de presidente de todo el Poder Judicial<sup>9</sup>. Es un juez titular de la Corte Suprema y es elegido por sus pares, esto es, por los otros jueces supremos titulares, por un periodo de dos años. La elección se lleva a cabo en la primera semana de diciembre y no hay reelección inmediata. Al respecto, algunos expertos consideran que este periodo es muy corto para liderar e implementar reformas y cambios al interior del Poder Judicial.

En años recientes, los candidatos a presidente del Poder Judicial hacen pública (aunque no de forma oficial) su intención de postular e inclusive proponen un pequeño plan de gobierno en caso de resultar elegido, lo cual ha permitido que algunas organizaciones de sociedad civil, la prensa y la ciudadanía en general, opinen o cuestionen a determinados candidatos. Ello le ha impreso cierta transparencia a esta importante elección que,

---

<sup>9</sup> «El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial [...]» (artículo 144 de la Constitución).

tradicionalmente, se hacía entre cuatro paredes. Sin embargo, la votación sigue siendo reservada y con voto secreto (es decir, no es posible conocer las razones por las que se eligió a uno y no a otro); en otros países, ese tipo de elecciones no solo son públicas sino, incluso, televisadas.

Otro tipo de problemas han afectado a la elección. Además de la inexistencia de un reglamento claro que permita conocer los plazos del mismo y promueva el escrutinio público sobre los candidatos, está el de la escasa promoción de candidatas mujeres para el cargo. Estos problemas se replican en las otras elecciones que los magistrados supremos hacen para elegir a sus representantes ante otras instancias del sistema de justicia, por ejemplo, ante el JNE; da la impresión de que la elección de este cargo sirve como el mero colofón de una carrera judicial y no necesariamente por los méritos para el mismo<sup>10</sup>.

Una corriente de opinión al interior de la judicatura postula que la modalidad de elección del presidente del Poder Judicial debería ser «un juez, un voto»<sup>11</sup> en el ámbito nivel nacional y no que sean los jueces supremos los únicos que elijan. En gran medida, esto se origina por la doble condición de presidente de la Corte Suprema —en el que está plenamente justificado que elijan solo los supremos— y del Poder Judicial en general —en el que existe la legítima aspiración de jueces de otras instancias de tener algún tipo de participación en dicha elección—.

El cargo de presidente del Poder Judicial es muy importante, porque es uno de los órganos de gobierno de este poder estatal y, en tal sentido, tiene las siguientes prerrogativas:

---

<sup>10</sup> En 2016 surgió el debate sobre si el entonces presidente del Poder Judicial, podía o no dejar el cargo por motivos fuera de la ley (haber cesado, haber sido sentenciado, entre otros) antes del plazo de dos años por el que fue elegido y para ir a ocupar la presidencia del JNE. El plazo de dos años en la presidencia del Poder Judicial es una norma de derecho público, contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>11</sup> «Propuesta de Reforma Constitucional en el tema de impartición de justicia», elaborada y publicada por la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia (JUSDEM) en octubre de 2003.

1. Determinar el número de salas especializadas permanentes y excepcionalmente el número de salas transitorias de la Corte Suprema.
2. Aprobar el Proyecto del Presupuesto del Poder Judicial, propuesto por la Gerencia General [...].
3. Resolver conforme a su reglamento, los asuntos relativos a traslados de los magistrados, funcionarios y demás servidores del Poder Judicial.
4. Fijar las cuantías y sus reajustes para determinar las competencias jerárquicas.
5. Proponer a la Sala Plena de la Corte Suprema, en forma excepcional, la distribución de causas entre las salas especializadas, fijando su competencia a fin de descongestionar la carga judicial, pudiendo conformar salas transitorias por un término no mayor de tres meses, en casos estrictamente necesarios.
6. Crear y suprimir distritos judiciales, salas de corte superiores y juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear salas superiores descentralizadas en ciudades diferentes de las sedes de los distritos judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.
7. Reubicar salas de cortes superiores y juzgados a nivel nacional, así como aprobar la demarcación de los distritos judiciales y la modificación de sus ámbitos de competencia territorial, pudiendo excepcionalmente incorporar salas de cortes superiores especializadas y juzgados especializados o mixtos con competencia supraprovincial (artículo 82 del Texto Único Ordenado de la LOPJ).

## 2. CORTE SUPREMA

La Sala Plena de la Corte Suprema es la máxima instancia no solo jurisdiccional sino también de gobierno del Poder Judicial<sup>12</sup>:

---

<sup>12</sup> Función de gobierno que comparte con el presidente del Poder Judicial y el CEPJ.

- «Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación o, en última instancia, cuando la acción se inicia en una corte superior o ante la propia Corte Suprema [...]» (artículo 142 de la Constitución).
- «[...] La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial» (artículo 144 de la Constitución).

Históricamente la Corte Suprema ha padecido de una excesiva carga procesal que la ha asfixiado de causas pendientes de resolver y ha impedido que cumpla con ser un faro o referente jurisprudencial en nuestro país. Por tal razón, la Constitución aspira a que la ella sea fundamentalmente una corte de casación, esto es, una instancia final que solo revise graves vicios de forma o fondo —previamente tipificados— y no vuelva a revisar el fondo de la materia<sup>13</sup>.

No obstante, en los hechos, la Corte Suprema sigue funcionando como una tercera instancia en muchos procesos civiles, penales y administrativos, empujada por los desatinos judiciales que a veces provienen de las cortes superiores en el ámbito nacional, lo que ha ocasionado que, con frecuencia, algunas de sus salas se vean asfixiadas por la excesiva carga procesal.

Al respecto, Javier de Belaunde advirtió hace una década que:

La excesiva e inmanejable carga procesal que tienen que afrontar las salas de la Corte Suprema ha sido la razón más utilizada —por no decir la única— para constituir y mantener tanto tiempo a las salas transitorias y, en consecuencia, también la causa de que, como mínimo, el 50% de vocales supremos sean provisionales. Pero el exceso

---

<sup>13</sup> «Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una corte superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del fuero militar, con las limitaciones que establece el artículo 173» (artículo 141 de la Constitución). «En opinión de algunos esto demuestra que la Constitución de 1993, a diferencia de la anterior, prioriza la finalidad casatoria de la Corte Suprema, pues al establecer sus competencias hace referencia a la casación en primer lugar y solo en segundo término la considera como última instancia de fallo en las causas iniciadas ante las cortes superiores o ante la misma Suprema» (Belaunde, 2006, p. 25).

de carga de su función jurisdiccional también se ha considerado como la causa por la cual la Suprema no ha podido cumplir con su función de unificar la jurisprudencia [...] (2006, p. 27).

La Corte Suprema está integrada por veinte jueces supremos titulares, distribuidos de la siguiente forma:

- El Presidente de la Corte Suprema.
- El jefe de la OCMA.
- Dos jueces supremos integrantes del CEPJ.
- Un juez supremo representante de la Corte Suprema ante el JNE.
- Quince jueces supremos integrantes de las salas especializadas de la Corte Suprema (artículo 29 de la LOPJ, modificado por ley 29755).

La Corte Suprema está organizada en tres salas especializadas permanentes de derecho civil, derecho penal, y derecho constitucional y social<sup>14</sup>. Sin embargo, desde hace varios años funcionan salas transitorias en esas tres ramas del derecho, precisamente para enfrentar la excesiva carga procesal. El problema radica en que dichas salas transitorias se han convertido —en la práctica— en permanentes, lo que genera una no deseable situación de provisionalidad de la mayor parte de jueces supremos, esto es, jueces superiores que son llamados —a veces por muchos años— a ocupar el cargo de juez supremo provisional.

En la actualidad, existe un total de cuatro salas transitorias (civil, penal y dos constitucional y social) y un total de veinte jueces supremos provisionales. El problema de la provisionalidad es que un juez, en tal condición, puede tener temor a sufrir algún tipo de represalia (como ser devuelto a su plaza de origen de juez superior, con la consiguiente reducción de su sueldo) si es que falla en contra de la opinión de los jueces titulares.

---

<sup>14</sup> La Sala de Derecho Constitucional fundamentalmente ve casos de derecho administrativo y previsual.

En ese sentido, el juez provisional es —potencialmente— más «presionable» que un titular y, por tal razón, no es deseable que la Corte Suprema siga conformada —mayoritariamente— por jueces supremos provisionales. Sin embargo, cabe precisar que ello no significa que estos últimos jueces sean necesariamente no independientes; seguramente muchos de ellos lo son, pero el punto está en que su condición de provisionalidad los hace potencialmente más vulnerables a las presiones extrajurídicas y eso es lo que hay que evitar.

En todo caso, si la realidad actual hace inevitable tener más salas especializadas por la carga procesal que soporta la Corte Suprema, entonces habría que evaluar si conviene adecuar su estructura orgánica a tal realidad y crear más salas permanentes, lo que supondría —inevitablemente— la designación de más jueces supremos titulares y pasar a un diseño orgánico de una Corte Suprema conformada por treinta o cuarenta magistrados.

Al respecto, coincidimos cuando se advierte que

[...] cualquier debate sobre la restricción del ingreso de causas a la Corte Suprema debe considerar que las cortes superiores tampoco cumplen su labor adecuadamente. En ese sentido, la Corte Suprema se constituye muchas veces como una última oportunidad de encontrar justicia frente a la arbitrariedad cometida en segunda instancia. De ese modo, si optamos por restringir el acceso a la Corte Suprema, también debemos incorporar medidas que apunten a mejorar sustancialmente la calidad de la justicia impartida por las cortes superiores (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014a, p. 19).

Sobre el particular:

Una de las grandes controversias que tuvieron lugar en el seno de la CERIAJUS fue precisamente el diseño orgánico de la Corte Suprema: ¿sala única o salas especializadas? Esta fue una de las razones por la que la mayoría de la CERIAJUS planteó una propuesta de reforma constitucional con una Corte Suprema con sala única conformada por once (11) jueces; y, por su parte, la Corte Suprema propuso,

en minoría, una reforma constitucional alternativa, en la que optó por el modelo de una corte conformada por salas especializadas (2014a, p. 20).

Por ello, coincidimos cuando se afirma que

[...] si bien es importante reflexionar sobre el diseño orgánico de la Corte Suprema, no hay que perder de vista que lo central es determinar las funciones que esta debería ejercer para que se convierta en un «faro de jurisprudencia» como tradicionalmente se le ha reclamado y, de esta manera, pueda contribuir a la predictibilidad de la jurisprudencia y a la seguridad jurídica del país (p. 20).

Y ello, teniendo en cuenta, además, que esta instancia incluso puede avocarse, a menudo, al control disciplinario de magistrados debido a la diversidad de órganos que en los hechos participan de esa función.

¿Qué requisitos se exigen para ser juez supremo?<sup>15</sup> El artículo 147 de la Constitución establece los siguientes requisitos que, entre otros, el CNM debe tener en cuenta al momento de evaluar a los postulantes al cargo:

- Ser peruano de nacimiento.
- Ser ciudadano en ejercicio.
- Ser mayor de 45 años.
- Haber sido juez o fiscal superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.

Esto quiere decir que solo pueden ser jueces supremos los abogados o abogadas que con anterioridad a la postulación hayan ejercido el cargo de juez o fiscal superior por lo menos durante diez años, o hayan ejercido la profesión de abogado o la docencia universitaria en derecho por lo menos

---

<sup>15</sup> Cabe precisar que, en el caso peruano, los términos «juez», «magistrado» o «vocal supremo» tienen el mismo sentido, aunque en la actualidad es más correcto el término «juez supremo».

durante quince años. De esta manera, la Constitución diferencia y establece requisitos distintos para quien provenga de la carrera judicial o fiscal y para quien provenga del ejercicio de la profesión de abogado o de la docencia universitaria en Derecho. Estas disposiciones se basan en la apuesta constitucional para que en la Corte Suprema puedan estar representadas las tres formas posibles en que se ejerce el derecho, a fin de que se contribuya con esas diversas especialidades en la labor de este máximo tribunal.

A pesar de la claridad de estos requisitos, no han dejado de existir los intentos por tergiversar su contenido. O el de no cumplir con otros, como el de contar con la acreditación de un curso emitido por la AMAG.

Tales requisitos han sido complementados por la Ley de Carrera Judicial, la cual precisa otros requerimientos de trayectoria personal y ética que se esperan de un juez de la Corte Suprema:

[...] otro requisito para acceder el cargo de juez supremo y que consideramos relevante debatir públicamente es el contenido en el artículo 2.8 de la Ley de la Carrera Judicial de 2008 (ley 29277): la exigencia de ostentar una «trayectoria personal éticamente irreprochable». En el plano abstracto nadie cuestiona la necesidad de que el juez supremo ostente una trayectoria personal éticamente irreprochable, pero en el terreno concreto ese consenso desaparece (p. 26).

Sobre el particular, ha habido problemas en el Poder Judicial y en el CNM para decidir cuándo un postulante a la Corte Suprema cumple o no con ese requisito. Por ejemplo, en el año 2002, el CNM destituyó, inmediatamente después de haber sido nombrado como supremo, a un magistrado que aparecía en un «vladivideo» como integrante del JNE a vísperas de la re-reelección de Alberto Fujimori (dicho hecho no había sido dado a conocer en la postulación al cargo). No obstante, el Poder Judicial lo repuso en su cargo (y con el paso de los años logró alcanzar su presidencia, como interino). Actualmente, con la nueva composición del CNM, el criterio se ha flexibilizado a favor de actos claramente

impropios, al punto que se debate si es que el hecho cuestionable que contravendría la trayectoria exigida ocurrió o no tan solo durante el plazo de postulación (que por lo general es de escasos meses).

En ese sentido,

es pertinente un debate público dirigido a llenar de contenido dicho requisito indispensable no solo para prevenir y combatir la corrupción judicial, sino también para dotar de legitimidad a la Corte Suprema. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha ratificado que este requisito forma parte esencial del «perfil» que debería ostentar todo juez (no solo supremo). Por su parte, el CNM desarrolló en el pasado —aunque no los observe hoy en día— algunos contenidos o aspectos concretos que forman parte de una «trayectoria personal éticamente irreprochable» [...] (p. 26).

Por ejemplo, sería pertinente debatir públicamente si puede acceder a tan importante cargo de juez supremo un(a) abogado(a) que haya labrado su carrera profesional patrocinando(a) legalmente, sobre todo, a personas claramente involucradas en delitos tan graves como narcotráfico, terrorismo o criminalidad organizadas.

Al respecto, coincidimos cuando se afirma que:

Si bien es absolutamente legítimo que toda persona cuente con el patrocinio de un abogado, a la vez consideramos que sería altamente inconveniente que un profesional del derecho que haya labrado parte de su carrera forense defendiendo casos de narcotráfico o lavado de activos acceda a la Corte Suprema, no solo porque ello socavaría la legitimidad ciudadana de dicha máxima instancia, sino por el conocido poder corruptor del narcotráfico. En todo caso, consideramos que este aspecto merecería ser amplia y públicamente debatido a la luz de lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución (p. 28).

Otros requisitos que se toman en cuenta para la elección de magistrados supremos es la calidad de las sentencias (cuando quien postula es un magistrado), así como el cumplimiento de la obligación de entregar

las respectivas declaraciones juradas, a tiempo y completas. Al respecto, el CNM ha establecido hasta cuatro precedentes administrativos obligatorios sobre cómo presentarlas debido a los problemas existentes en esa evaluación.

### 3. JURISPRUDENCIA VINCULANTE DE LA CORTE SUPREMA

A través de plenos jurisdiccionales y plenos casatorios, la Sala Plena de la Corte Suprema ha intentado en los últimos años acordar algunos criterios jurisprudenciales no solo aplicables a un caso concreto, sino con efectos generales para otros casos similares.

En el caso de los plenos casatorios, los jueces supremos se reúnen por especialidad, con la finalidad de decidir cuál será el sentido en que debe resolverse cierto tipo de conflicto jurídico: «la decisión adoptada vincula a todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, que tendrán que resolver futuros casos iguales de la misma manera» (Justicia Viva, 2008).

Esta es una buena práctica que contribuye a la predictibilidad de la jurisprudencia, que en nuestro país ha sido tradicionalmente lo contrario, esto es, con demasiada frecuencia impredecible. Esta buena práctica fue iniciada por el Tribunal Constitucional a partir del año 2001 y a la que, con posterioridad, se han sumado otros órganos jurisdiccionales o administrativos como, en este caso, la Corte Suprema, pero en el que aún falta mucho camino por recorrer.

Según De Belaunde:

la crisis particular de la Suprema consiste en la definición de su rol rector en el sistema de justicia [...]. Así, actualmente la Suprema concentra, en el más alto nivel, la función jurisdiccional [...] y la función de gobierno [...] con serios perjuicios para la primera, pues debido a la alta carga de trabajo no ha podido hasta la fecha desarrollar un sistema de precedentes o jurisprudencia vinculante [...] (2006, p. 23).

Para lograr una mayor predictibilidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema, en los últimos años se han formulado un conjunto de propuestas e implementado algunas políticas judiciales. Una de ellas ha sido, precisamente, comenzar a utilizar los mecanismos procesales con los que ya se cuentan para impulsar precedentes vinculantes desde esta máxima instancia del Poder Judicial.

Por un lado,

[...] la LOPJ de 1991 establece que las decisiones de la Corte Suprema —sobre cualquier materia— que fijan principios jurisprudenciales tienen carácter vinculante para todos los jueces, y las denomina doctrina jurisprudencial. Al mismo tiempo establece los plenos jurisdiccionales como un mecanismo para que los vocales de las salas especializadas puedan concordar jurisprudencia de su especialidad [...]» (p. 37).

Por su parte,

[...] el Código Procesal Civil de 1993 contempla un mecanismo llamado «pleno casatorio» para establecer jurisprudencia vinculante o doctrina jurisprudencial. Este pleno es convocado facultativamente a solicitud de una de las salas u, obligatoriamente, cuando una de ellas conoce que la norma que tiene que aplicar viene siendo interpretada por otra en un determinado sentido [...] las decisiones se adoptan por mayoría absoluta. Además, los jueces no pueden apartarse de la jurisprudencia adoptada en el pleno, ya que esta solo puede ser modificada por otro pleno casatorio (p. 38).

De un tiempo a esta parte, la Corte Suprema ha invitado a presentar a la sociedad civil, algunos documentos jurídicos que puedan expresar su opinión sobre el tema sometido a debate, a fin de tener en cuenta esas posturas desde la ciudadanía organizada.

Finalmente,

Las normas del Código Procesal Penal que ya se encuentran vigentes diseñan un modelo mixto para establecer jurisprudencia vinculante, en el cual esta puede ser constituida por cualquier sala penal o por el pleno de vocales penales. En efecto, de la misma manera como se regula en el ordenamiento procesal constitucional, la sentencia de una Sala Penal puede adquirir calidad de jurisprudencia vinculante, en todo o en parte, para lo cual basta que así se indique expresamente en la misma resolución (p. 38).

Esta figura ha servido para que la Sala Penal de la Corte Suprema se manifieste sobre temas como la prisión preventiva (casación 626-2013), la documentación por escrito de los autos con excepción de algunos casos y sin que ello signifique vulneración del principio de oralidad (casación 159-2011), o sobre la violencia sobre personas y cosas en el delito de usurpación por turbación de la posesión (casación 56-2014).

Como ya adelantamos, si bien la jurisprudencia vinculante busca la predictibilidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema en particular y, por irradiación, de la del Poder Judicial en general, y así contribuir a la seguridad jurídica en el país, estos resortes procesales para desarrollar la jurisprudencia vinculante también han sido cuestionados o resistidos por algunos jueces, bajo el argumento de que —supuestamente— podrían afectar la independencia judicial interna y la labor interpretativa de la judicatura.

Sobre el particular,

[...] es importante recordar que la jurisprudencia vinculante procura el respeto al derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, asegurando que en un mismo caso dos ciudadanos no tendrán resultados diferentes o contradictorios, sino un mismo trato. Sin embargo, para conciliar el respeto al derecho a la igualdad y a la independencia interna de cada magistrado entendida como la libertad de interpretación de la ley, debe atenderse tanto a los supuestos que permiten argumentar que los

casos no son idénticos y por ello la jurisprudencia no es vinculante, como cuidar celosamente aquellos temas en los cuales se va a fijar la jurisprudencia vinculante a fin de que no anulen la labor interpretativa de los magistrados [...] (Belaunde, 2006, p. 41).

La técnica por la que se sustenta la ausencia de identidad entre el supuesto de la jurisprudencia vinculante y el supuesto de hecho del caso evaluado se denomina *distinguishing*, muy conocida en el derecho constitucional, cuando así lo requieren los tribunales inferiores<sup>16</sup>, y de amplio uso en la tradición anglosajona del derecho.

Cabe señalar que además del derecho a la igualdad que se promueve con la jurisprudencia vinculante, está la apreciada celeridad en la resolución de las causas, así como la prevención de presuntos actos de corrupción, si es que los ciudadanos conocemos de antemano cuál es la jurisprudencia vinculante.

En un Estado constitucional, los derechos y principios constitucionales deben ponderarse e intentar armonizarse entre sí. Ciertamente, los jueces deben conservar un espacio amplio para interpretar y aplicar el derecho vigente y, en ese sentido, crear jurisprudencialmente derecho. A la vez, el derecho vigente aplicable a un caso concreto, en la actualidad, no solo está conformado por la Constitución, las leyes y los reglamentos sino también por la interpretación que de los mismos hacen las altas cortes de un país determinado que, en el caso del Perú, es no solo la Corte Suprema sino también el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicha interpretación jurisprudencial es de obligatoria observancia por parte de los jueces, sea en clave de doctrina jurisprudencial, sea en clave de precedentes vinculantes, sea en clave de plenos casatorios o sea en clave de control de convencionalidad en el caso de los estándares de derechos humanos establecidos por la Corte Interamericana.

El principal problema que enfrenta la Corte Suprema para desarrollar más jurisprudencia vinculante y convertirse en un verdadero faro

---

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, del 12 de agosto de 2005. Expediente 3361-2004-AA/TC, caso *Jaime Amado Álvarez Guillén*.

de la misma es la sobrecarga procesal que enfrenta desde hace muchos años y que se explica por diversos factores. Así,

Como órgano jurisdiccional, adolece aún de algunos problemas. En primer lugar, corresponde señalar que la Corte Suprema todavía no muestra uniformidad respecto a su jurisprudencia, a tal punto que un caso similar puede obtener resultados diferentes. Como lo ha hecho notar la Defensoría del Pueblo [...] la Corte ha mostrado posiciones contradictorias en diversos temas civiles [...] (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014a, p. 17).

La contradicción en la emisión de sentencias es un serio problema. No solo porque evidencia una falta de seguimiento de los propios precedentes del máximo tribunal, sino porque genera un caos entre los litigantes que, siguiendo la jurisprudencia que les convenga, se encontrarán jurídicamente legitimados en sus pretensiones.

Las contradicciones también pueden ser muestra de dos corrientes de opinión adversas dentro de la Corte Suprema, incluso de naturaleza política. Este fue el caso de la sentencia que condenó a Alberto Fujimori por graves violaciones a los derechos humanos en los casos La Cantuta y Barrios Altos, en la que se sostuvo que estos eran delitos de lesa humanidad; frente a la sentencia que rebajó la condena a los integrantes del Grupo Colina, en la cual se señalaba, entre otras cosas, que dichos crímenes no tenían dicha naturaleza. Ambas son sentencias de la Corte Suprema pero de distintas salas penales. Al final, esta contradicción se resolvió con el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tratarse de un caso ya decidido por dicho órgano jurisdiccional: se concluyó que eran hechos que calificaban como de lesa humanidad.

Al respecto, coincidimos cuando se señala que:

Una de las razones que explicarían la jurisprudencia contradictoria y la dilación de los procesos es la sobrecarga procesal, que desborda las capacidades de algunas salas de la Corte Suprema. Así lo reconocieron en su momento el Informe de la CERIAJUS, el Acuerdo Nacional

por la Justicia, el Informe número 109 de la Defensoría del Pueblo y otros estudios (2014a, p. 18).

Precisamente, debido a esta realidad,

[...] es que se ha tratado de desarrollar en el Perú instrumentos que apuntan hacia la predictibilidad de la jurisprudencia, tales como los Plenos Jurisdiccionales a nivel supremo y superior a los distintos mecanismos para la aprobación de jurisprudencia o precedentes vinculantes [...]. En los últimos años, tribunales administrativos de alcance nacional también han desarrollado precedentes en materia fiscal, registral, entre otros (Justicia Viva, 2003, p. 17).

Otra línea de propuestas de solución ha ido por el lado de

[...] limitar el acceso del excesivo número de casos que actualmente satura a esta máxima instancia. La más conocida de ellas es la facultad del *certiorari*, que consiste en que la propia Corte Suprema, de manera discrecional —pero no arbitraria— elija los procesos que va a conocer en función a la relevancia jurídica, social, económica o cultural que determinados casos puedan tener y que sugieran la necesidad de desarrollar una línea jurisprudencial que marque la pauta para casos posteriores» (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014a, p. 18).

Sea como fuere, se evidencia que la Corte Suprema debe decidir el rol que quiere cumplir en la justicia peruana: si la de una corte que no se da abasto para resolver miles de casos que corresponde corregir o enderezar, o la de guía de la jurisprudencia peruana a través de decisiones vinculantes. Un asunto no solo jurídico sino también de Estado.

#### 4. CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL

El CEPJ es —junto con la Sala Plena de la Corte Suprema y el presidente del Poder Judicial— uno de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Fue creado por la LOPJ y tiene como funciones la creación —excepcional— de salas transitorias en la Corte Suprema, aprobar el proyecto de presupuesto

del Poder Judicial, crear o suprimir juzgados, salas o distritos judiciales, aprobar los traslados geográficos de magistrados y demás servidores, revisar en última instancia las decisiones (incluyendo las disciplinarias) de las cortes superiores, promover la capacitación de los magistrados y magistradas en materia de interculturalidad y género (respondiendo ante los serios problemas sociales de la violencia de género y los derechos de la mujer), crear comisiones sobre algún tema o problema específico, entre otras.

Como se puede apreciar, el CEPJ es un órgano claramente de gobierno y gestión del Poder Judicial y fue creado, precisamente, para distinguir las funciones jurisdiccionales de las de gobierno y gestión, tema que durante muchos años fue planteado por varios expertos en temas judiciales<sup>17</sup>. Sin embargo, como ya hemos señalado, no es el único órgano de gobierno, pues la Sala Plena de la Corte Suprema se ha reservado el papel de máxima instancia también en lo que toca al gobierno del Poder Judicial.

Todo parece indicar que la intención inicial de la LOPJ de 1991 fue encargar las funciones de gobierno y gestión del Poder Judicial fundamentalmente al CEPJ y así liberar al pleno de la Corte Suprema de este tipo de funciones para que se concentrara en las funciones jurisdiccionales y de generación de líneas jurisprudenciales. Por eso, inicialmente, su nombre fue Consejo de Gobierno del Poder Judicial (CGPJ), pero luego, en 1992 y en el marco del paréntesis autoritario que se inició el 5 de abril de ese año, se le cambió el nombre a CEPJ.

De esta manera, actualmente tenemos una situación en la que el gobierno del Poder Judicial es tricéfalo: el presidente del Poder Judicial, la Sala Plena de la Corte Suprema y el CEPJ.

El CEPJ está integrado por el presidente del Poder Judicial —que lo preside—, dos jueces supremos titulares, un juez superior elegido por los presidentes de todas las cortes superiores, un juez de primera instancia

---

<sup>17</sup> De acuerdo a lo señalado por Alcabes, la estructura del Poder Judicial tiene dos aspectos: a) la estructura jurisdiccional y b) la estructura de gobierno y administración (1999, p. 111).

y un representante de los colegios de abogados de todo el país. Su composición, conforme a la modificación introducida por el artículo 2 de la ley 27465, es la siguiente:

- El presidente del Poder Judicial, quien lo preside y tiene el voto dirimente.
- Dos vocales supremos titulares elegidos por la Sala Plena.
- Un vocal superior titular en ejercicio elegido por los presidentes de las cortes superiores de justicia de la república, en sufragio directo, entre los candidatos designados por las salas plenas de las cortes superiores.
- Un juez titular especializado o mixto, elegido, entre ellos mismos, por los candidatos designados por las asambleas de jueces celebradas al efecto en cada distrito judicial.
- Un representante elegido por la Junta de decanos de los colegios de abogados del Perú (Justicia Viva, 2003, p. 43).

La elección de los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, así como la del presidente del Poder Judicial, también ha tenido problemas. La poca transparencia, la ausencia de un reglamento claro con plazos razonables para el escrutinio público y de los votantes, así como la exposición de sus planes de trabajo, trayectorias y antecedentes, entre otros, aún es un talón de Aquiles en la elección de las autoridades del gobierno judicial. Es, lamentablemente, un problema de larga data, que aunque ha tenido levísimos avances, ha sido—en su momento—denunciado no solo por la ciudadanía sino también por los propios magistrados<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> «3. *Invocamos* a los magistrados que postulan a integrar el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que, con anticipación suficiente a las elecciones programadas para el sábado 23 de julio, a horas 3.00 p.m. en el Palacio Nacional de Justicia; presenten y difundan los respectivos planes de trabajo que aspiran proponer al CEPJ, en los dos próximos años, para cuya difusión ofrecemos nuestra página web. 4. *Sugerimos* al Sr. Presidente del Poder Judicial, Dr. César San Martín, autorizar que vía el portal web de la institución, se difundan las hojas de vida y los planes de gestión de cada uno de los candidatos [...]». Pronunciamiento

Otro de los problemas del CEPJ es la contradicción de su actuación con la función disciplinaria de otros organismos constitucionalmente autónomos o pertenecientes al Poder Judicial (como el CNM o la OCMA), lo que ha llevado a que algunos magistrados no sean finalmente sancionados ante inconductas funcionales determinadas por otras instituciones.

## 5. OFICINA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA

Los jueces son fiscalizados según su desempeño y según su conducta. La fiscalización del primer tipo analiza qué tan bien el juez ha redactado sus sentencias, qué tan bien motivadas han estado, cuánto ha reducido su carga procesal, cómo ha dirigido su despacho o cómo ha tratado a los que han acudido a buscar justicia, entre otros aspectos. Este análisis se hace tanto internamente, en el Poder Judicial, como externamente, en el CNM.

En el primer caso, la evaluación hecha por el Poder Judicial se hace sobre la base de los objetivos institucionales trazados (reducción de carga procesal, mejora del servicio, etcétera) y, en el segundo caso, por la competencia que la Constitución le ha otorgado al CNM para evaluar externamente a los magistrados. En este segundo caso, la evaluación también es conocida como «ratificación» y, a diferencia de la que lleva a cabo el Poder Judicial, puede culminar con la separación del juez por no haberse desempeñado adecuadamente (esta es una decisión que se adopta cada siete años, según la Constitución).

La otra fiscalización, la que es sobre su conducta, identifica los diversos hechos o actos ilícitos o indebidos en los que puede incurrir un magistrado: llegar en estado de ebriedad al trabajo, haber sido condenado judicialmente, no entregar alimentos a sus hijos, llegar reiteradamente tarde al trabajo, faltarle el respeto a sus pares y trabajadores, etcétera. Existe una lista sobre estas inconductas funcionales por las que un magistrado puede ser investigado y se encuentran sobre todos en la Ley de la Carrera Judicial;

---

«Elecciones para el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial», 004-2011-CD-JUSDEM, del 12 de julio de 2011, de la JUSDEM (las cursivas son nuestras).

mientras que las reglas del procedimiento disciplinario se encuentran en el Reglamento de la OCMA o en el Reglamento de Procesos Disciplinarios del CNM (tomando en cuenta si el control se hace desde dentro o desde fuera del Poder Judicial). Este tipo de control es de naturaleza disciplinaria y tiene como producto una sanción, también predeterminada por la ley, que puede ser desde una llamada de atención o «apercibimiento», una multa, la suspensión en el cargo sin goce de haber, hasta la destitución.

Existe también la fiscalización de naturaleza política, que se aplica solo en algunas circunstancias y respecto de ciertos altos funcionarios del sistema de justicia, de acuerdo con los artículos 99 y 100 de la Constitución, como los jueces y fiscales supremos. Es un tipo de control que desarrollaremos más adelante al hablar sobre el Congreso de la República, que es la institución encargada de llevarlo a cabo.

La OCMA es el órgano de control disciplinario interno con competencia sobre jueces (superiores, de primera instancia y de paz) y personal administrativo (también llamados auxiliares jurisdiccionales) del Poder Judicial, según lo dispuesto en el artículo 102 de la LOPJ: «[...] es el órgano que tiene por función investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial».

La OCMA está dirigida por un juez supremo titular, designado por la Sala Plena de la Corte Suprema (es decir, por los jueces supremos titulares) y también está integrada por jueces superiores y especializados o mixtos que ejercen esta labor disciplinaria sobre sus pares, no solo en la OCMA con sede en la ciudad de Lima y con competencia a nivel nacional sino también en las oficinas desconcentradas en cada corte superior de justicia: las oficinas desconcentradas de control de la magistratura (ODECMAS)<sup>19</sup>. Cabe señalar que la elección del titular de la OCMA, al igual que la elección de otros cargos de gobierno judicial tiene sus problemas de transparencia y escrutinio público; y se lleva a cabo por lo general al mismo tiempo que se elige al presidente del Poder Judicial.

---

<sup>19</sup> A setiembre de 2016 son 33 las ODECMAS.

La sociedad civil también es parte de la OCMA. Y esto, porque a raíz de la ley 28149 de 2003 se dispuso que, además de un vocal supremo cesante o jubilado «de reconocida trayectoria y conducta democrática» elegido por los miembros de la OCMA, formaban parte de la misma un representante de los Colegios de Abogados del país (elegido por los decanos), un representante de las Facultades de Derecho de las cinco universidades públicas más antiguas del país (elegido por los decanos) y un representante de las Facultades de Derecho de las cinco universidades privadas más antiguas del país (elegido también por los decanos).

Su misión, bajo la denominada Oficina de los Representantes de la Sociedad Civil es fiscalizar la actuación de la OCMA y de las ODECMAS, garantizar su transparencia y eficacia, así como promover el mejor desempeño de sus funciones e intervenir como parte o tercero con interés en los procesos disciplinarios. Por eso también se le tiene como Órgano de Fiscalización y Veeduría.

El problema, no obstante, es que aún no ha sido debidamente implementado (a pesar de contar con un reglamento, decreto supremo 001-2004-JUS), sea por falta de interés de las autoridades judiciales, como por problemas presupuestales, ya que la dedicación de estos integrantes es a exclusividad. Otro problema respecto de su elección, es que la elección de los representantes de las Facultades de Derecho ya no se realiza a través de la Asamblea Nacional de Rectores (extinta a raíz de la reforma universitaria), sino por medio de la Asociación de Universidades del Perú (ASUP), que ha tenido problemas de transparencia y criterio de elección de otros representantes de la academia ante otros órganos del sistema de justicia (como el CNM).

El organigrama de la OCMA está compuesto de la siguiente manera:

- Jefatura de la OCMA. Cuenta con la Coordinación General de Asesoría Legal y con el Órgano de Fiscalización y Veeduría.
  - Órganos de Apoyo: Equipo de asistentes, Unidad de Sistemas, Unidad Documentaria, Unidad de Desarrollo, Unidad de Información de Investigaciones Especiales.

- Órganos de Línea: Unidad de Prevención Especial, Unidad de Visitas, Unidad de Investigación y Anticorrupción, Unidad de Defensoría del Usuario Judicial.
- Jefatura ODECMA. Cuenta con el Órgano de Fiscalización y Veeduría.
  - Órganos de Apoyo: Secretaría, Equipo de asistentes.
  - Órganos de Línea: Unidad Desconcentrada de Investigaciones y Visitas, Unidad Desconcentrada de Quejas, Unidad Desconcentrada de Defensoría del Usuario Judicial (OCMA, s.f.).

El cargo en la OCMA es rotativo, es decir, no es permanente: un juez puede ser llamado a desempeñarse en la OCMA o en alguna ODECMA, y posteriormente regresar al despacho judicial en el que fue nombrado.

Durante la presidencia del Poder Judicial del juez supremo César San Martín Castro (2011-2012), el Poder Judicial propuso al parlamento una reforma legal para la creación de la especialidad permanente de jueces contralores, esto es, jueces cuya especialización sería el control disciplinario sobre sus colegas. De esta manera, se pretendía evitar una suerte de «puerta giratoria» en virtud de la cual los jueces que en un momento determinado integran la OCMA o las ODECMA no están muy dispuestos a investigar y, eventualmente, sancionar a sus pares, porque a futuro los colegas investigados de hoy podrían ser los investigadores y fiscalizadores de mañana. Lamentablemente, tan interesante iniciativa no tuvo eco en el Congreso de la República.

La propuesta de la especialidad de los jueces contralores no ha sido la única para mejorar el funcionamiento de la OCMA y de las ODECMA, en pro de luchar mejor contra las inconductas funcionales y presuntos actos de corrupción judicial. También se planteó en su oportunidad que la responsabilidad disciplinaria no sea solo analizada de forma individual (tal como se desprende de la comprensión de las inconductas funcionales), sino también de forma colectiva o bajo la lógica de las denominadas

«redes», tomando en cuenta que la corrupción judicial responde también a ese esquema.

En efecto, en su momento se llegó a hablar incluso de «tribus judiciales» que se encontrarían en diversas cortes superiores de justicia, ante lo cual se propuso como acción inmediata el otorgamiento de facultades especiales al presidente del Poder Judicial para decisiones de emergencia (la propuesta también fue del expresidente San Martín y, al igual que la de los jueces contralores, no fue debatida en el congreso e incluso fue materia del rechazo expreso por parte de algunas cortes superiores)<sup>20</sup>.

La OCMA, dirigida por un magistrado supremo, no tiene competencia sobre los jueces supremos. En cuanto a los demás jueces, puede investigar presuntos actos de corrupción o inconductas funcionales y —eventualmente— recomendar o imponer la sanción que corresponda. Si propone la destitución, la propuesta es elevada al CNM. Si impone una sanción menor (suspensión, multa o amonestación), la decisión puede ser apelada ante el CEPJ.

En casos muy graves de magistrados con evidentes signos exteriores de riqueza o incurso en faltas evidentes y de dominio público, excepcionalmente la OCMA puede suspenderlos y apartarlos temporalmente del cargo hasta por un periodo de seis meses, plazo dentro del cual solicitará al CNM —eventualmente— la destitución de tal magistrado. La idea es que no siga haciendo daño a la sociedad y al sistema de justicia mientras duren las investigaciones, aunque cabe la posibilidad de que luego de las investigaciones se determine su inocencia.

En cuanto al personal administrativo del Poder Judicial, la OCMA, a través del Reglamento que regula el régimen disciplinario de los auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial<sup>21</sup>, ha establecido que las conductas

---

<sup>20</sup> Los proyectos de ley que exponen estas propuestas son: 424/2011-PJ, 425/2011-PJ, 426/2011-PJ y 427/2011-PJ. Una evaluación sobre el proyecto de ley referido a las presuntas redes de corrupción judicial puede encontrarse en Justicia Viva (2011).

<sup>21</sup> Comisión de Implementación del Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, 2009.

pasibles de sanciones pueden ser de tres tipos: leves, graves y muy graves. De acuerdo a este reglamento, son considerados auxiliares jurisdiccionales los secretarios y relatores de las salas y de los juzgados, especialistas legales, asistentes de juez, técnico judicial, asistente judicial, auxiliar judicial y el personal que labore en los diferentes órganos jurisdiccionales de la república.

Las sanciones disciplinarias a estos se aplican proporcionalmente al grado de la falta cometida y de acuerdo con lineamientos señalados expresamente en el reglamento. Las sanciones van desde una amonestación, una multa, una suspensión, hasta la destitución. La OCMA y sus ODECMAS investigan y sancionan todas estas faltas, salvo las que se sancionan con destitución, la misma que es impuesta —de ser el caso— por el CEPJ.

Retornando al caso del control disciplinario de los jueces, en nuestro país existe entonces un «sistema mixto» (Jara, 2003, p. 2)<sup>22</sup> de control disciplinario<sup>23</sup>: por un lado, hay un control interno a cargo de la OCMA dentro del Poder Judicial y, por el otro, existe un control externo a cargo del CNM y por fuera de este poder estatal (que desarrollaremos más adelante).

Si bien ambos controles, interno y externo, tienen algunas inconsistencias y fricciones<sup>24</sup>, en términos generales el reparto de funciones entre uno y otro es el siguiente:

---

<sup>22</sup> En el mismo sentido, la Comisión de profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP afirma que: «En el caso de la destitución de jueces y fiscales (artículo 154.3 de la Constitución), el modelo actual es mixto en el sentido que el control disciplinario no se ha extraído por completo del Poder Judicial ni del Ministerio Público [...]» (2014b, p. 11), sino que parte de las prerrogativas disciplinarias han sido conservadas por los órganos de control de cada uno de dichas instituciones.

<sup>23</sup> Situación similar se produce en relación a los fiscales.

<sup>24</sup> «[...] la función de destitución forma parte de un modelo constitucional mixto de control disciplinario de jueces y fiscales que ha mostrado algunas incoherencias y motivado acusaciones mutuas entre las instituciones involucradas» (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014b, p. 21).

- El control disciplinario interno a cargo de la OCMA, tiene competencia sobre todos los jueces, excepto los supremos. También tiene competencia sobre el personal administrativo del Poder Judicial. Puede recomendar, pero no imponer, la sanción de destitución de los jueces. En cambio, sí puede imponer una sanción menor (suspensión, multa, amonestación) a los mismos.
- El control disciplinario externo a cargo del CNM tiene competencia sobre todos los jueces, incluyendo a los supremos (a quienes puede abrirles —de oficio o a pedido de parte— proceso disciplinario). Solo puede imponer la sanción de destitución de los jueces. Si considera que merecen una sanción menor, devuelve el expediente disciplinario al Poder Judicial para que este imponga la sanción correspondiente.

La multiplicidad de órganos ha sido identificada como problemática por ser una dispersión de la potestad disciplinaria que dificulta la adopción de medidas integrales para enfrentar la corrupción judicial [...] y por dificultar la responsabilidad de cada uno de estos órganos [...]. Es decir, esta dispersión genera —como mínimo— la descoordinación entre entidades (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014b, p. 21).

Una descoordinación que, además, se refleja en la casi duplicidad de las investigaciones cuando un caso ya evaluado por la OCMA pasa al CNM (al decidirse la OCMA por la destitución del magistrado), institución que, acorde a su autonomía, vuelve a evaluar el caso sin coincidir necesariamente con la OCMA.

Esta descoordinación se manifiesta especialmente en un campo muy particular:

Se trata de la sanción a jueces supremos que el CNM decidió no destituir y cuyos casos envía a la Sala Plena de la Corte Suprema para que se le aplique una sanción menor. Por un lado, el CNM ha responsabilizado al Poder Judicial de no imponer sanciones menores

(suspensión, multa, amonestación) a jueces a los que el CNM ha encontrado responsabilidad disciplinaria, pero la cual no es suficiente para destituirlos. La Corte Suprema ha respondido que las decisiones del CNM no le resultan vinculantes. Por su parte, en ocasiones el Poder Judicial o el Ministerio Público han solicitado la destitución de jueces y fiscales, respectivamente; y, sin embargo, el CNM no los ha destituido (2014b, pp. 21-22).

Tomando en cuenta ese problema, hay un consenso en que se debe mejorar la coordinación de las funciones disciplinarias de los diversos órganos o reformar el sistema para que existan menos instituciones involucradas. A pesar de la diversidad de fórmulas que se puede adoptar (con reformas legales o incluso constitucionales), cabe recordar que la independencia e imparcialidad en dichos cargos deben estar garantizadas. Por ello, por ejemplo, la propuesta de cambio constitucional del CNM de asumir en su totalidad el control disciplinario (imponer no solo la destitución sino también las demás sanciones menores)<sup>25</sup>, ha sido criticada por la sociedad civil como por los propios órganos del Poder Judicial y de la Fiscalía.

## 6. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

Tal como adelantamos, el Poder Judicial tradicionalmente ha ostentado una estructura orgánica de forma piramidal, la que mantiene hasta hoy. En tal sentido, la LOPJ dispone los órganos jurisdiccionales a partir de tres criterios: el geográfico, el de especialidad y el jerárquico.

- Según el criterio geográfico, el Poder Judicial en la actualidad está organizado en 33 distritos judiciales en todo el territorio nacional.

---

<sup>25</sup> Propuesta constitucional remitida al presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del congreso, el 7 de setiembre del 2016, que incluye además cambio en la forma de designación de algunos consejeros del CNM. <https://www.cnm.gob.pe/webcnm/archivos/pdf/2016/info-insti/proyecto%20de%20ley%20de%20reforma%20constitucional.pdf>

Como se puede desprender, hay más distritos judiciales que regiones y ello se debe a que el servicio de justicia no tiene que seguir, necesariamente, la división política de nuestro país, sino que puede organizarse territorialmente atendiendo a la mayor carga procesal de determinadas regiones o a la mayor integración económica y vial entre regiones.

De esta manera, Lima Metropolitana —por su gran extensión y población— no solo es atendida por la tradicional Corte Superior de Justicia de Lima sino también por la Corte Lima Este, Lima Norte y Lima Sur. Asimismo, la provincia constitucional del Callao es atendida no solo por la Corte del Callao sino también por la Corte de Ventanilla. La región Lima es atendida tanto por la Corte de Cañete en el sur como por la Corte de Huaura en el norte. Por su parte, la región Piura es atendida no solo por la Corte de Piura sino también por la Corte de Sullana. A continuación, un cuadro con todas las cortes superiores de justicia en todo el territorio nacional:

**Tabla 2. Cortes superiores de justicia del Perú**

Número	Distrito judicial	Fecha de creación
1	Amazonas	19/12/1935
2	Áncash	23/1/1861
3	Apurímac	8/4/1936
4	Arequipa	1/2/1825
5	Ayacucho	4/12/1832
6	Cajamarca	29/1/1861
7	Callao	22/4/1959
8	Cañete	18/8/1992
9	Cusco	1/2/1825
10	Huancavelica	18/12/1942

Número	Distrito judicial	Fecha de creación
11	Huánuco	20/12/1935
12	Huaura	18/8/1992
13	Ica	3/10/1936
14	Junín	30/3/1920
15	La Libertad	26/3/1824
16	Lambayeque	30/3/1920
17	Lima	20/12/1824
18	Lima Norte	18/8/1992
19	Lima Sur	18/8/1992
20	Loreto	6/10/1906
21	Madre de Dios	18/6/2001
22	Moquegua	17/12/1965
23	Pasco	5/10/2004
24	Piura	31/10/1874
25	Puno	7/1/1833
26	Santa	8/5/1997
27	San Martín	25/6/1936
28	Sullana	2/10/2010
29	Tacna	15/12/1856
30	Tumbes	26/3/2001
31	Ucayali	20/12/1989

Fuente: Poder Judicial (2016a).

- Por otro lado, según el criterio de especialidad, el Poder Judicial tiene órganos jurisdiccionales especializados de derecho civil, penal, laboral, administrativo, comercial, constitucional y de familia,

tanto juzgados de primera instancia como salas superiores. Ahora bien, en ocasiones, la demanda del servicio de justicia es variada y no solo de una rama especializada del derecho, por lo que se crean algunos juzgados y salas mixtos, con competencia para resolver procesos penales, civiles, laborales, etcétera.

- Finalmente, el tercer criterio de organización de la estructura del Poder Judicial es el jerárquico. Por debajo de la Corte Suprema están las salas superiores, que pueden ser especializadas o mixtas. A estas le siguen los juzgados de primera instancia que también pueden ser especializados o mixtos. Finalmente, están los juzgados de paz letrados, órganos jurisdiccionales con competencia para pequeñas causas civiles o penales (por ejemplo, son competentes para faltas pero no para delitos) y en la actualidad hay una tendencia para que funcionen en estrecha colaboración con la policía nacional, trabajando incluso al costado de algunas comisarías. Todos estos órganos jurisdiccionales son ocupados por jueces profesionales, sean titulares, provisionales o supernumerarios.

De esta manera:

Para el cumplimiento de sus tareas, el Poder Judicial se organiza en un cuerpo jerárquico y se rige por los principios de unidad y exclusividad. La existencia de jerarquía no significa que quienes ocupan los peldaños superiores de la escala judicial puedan dar órdenes a quienes están en posición «inferior» (estos no son sus subordinados), ya que ello importaría una vulneración de la independencia que debe caracterizar a todo juez y tribunal, cualquiera sea su grado. El criterio jerárquico se justifica únicamente en razón de permitir la revisión de las decisiones jurisdiccionales por órganos distintos (normalmente colegiados) [...]» (Justicia Viva, 2003, p. 22).

Por otro lado, «[...] el Poder Judicial conforma una entidad “unitaria”, ya que el principio de igualdad ante la ley exige que todas las personas estén sometidas a los mismos tribunales —entiéndase tribunales de una

misma naturaleza—, sin que sea posible la existencia de fueros especiales o de privilegio en razón de características personales o sociales [...]» (2003, p. 22). La única excepción a este carácter unitario de la justicia es la existencia de la justicia militar y arbitral previstas por la propia Constitución precisamente como una excepción en su artículo 139.1.

Ahora bien, tal como desarrollaremos más adelante, la justicia militar no es más un fuero o privilegio por el solo hecho de la condición militar de la persona sometida a la misma, sino una justicia especializada con competencia exclusiva para conocer los delitos de función que eventualmente puedan cometer los oficiales militares o policiales en situación de actividad. En ese sentido, cuentan —o deberían contar— con todas las garantías del debido proceso.

De esta manera,

[...] la unidad jurisdiccional no quiere decir que la ley esté impedida de establecer la especialización de los juzgados y tribunales, por razón de la materia, en distintos órdenes judiciales (civil, penal, laboral, de familia, etcétera), ya que la exigencia es que sean juzgados y tribunales integrados en el Poder Judicial, y en ese sentido provistos del mismo estatuto o régimen legal, los que ejerzan la potestad jurisdiccional. Y es que, en definitiva, el fundamento del propio principio de unidad es que todos los órganos jurisdiccionales deben estar dotados de idénticas garantías [...] (p. 22).

En verdad, cuando se consagra el principio de unidad jurisdiccional como la base de la organización y funcionamiento de la administración de justicia,

[...] no se ataca la posibilidad de crear órganos judiciales diferenciados por la competencia, lo que es plenamente admisible. Lo que se procura evitar es, más bien, la existencia de tribunales no independientes, sometidos por el poder político mediante la alteración del estatuto legal de los magistrados, situación recurrente en nuestro país y en otras latitudes, en un pasado no tan lejano (p. 22).

## 7. SALA PENAL NACIONAL

La Sala Penal Nacional fue creada en 1997 bajo el nombre de Sala Penal Corporativa para Casos de Terrorismo con Competencia a Nivel Nacional, con la finalidad de que sea la encargada de los procesos de juzgamiento por el delito de terrorismo. En 2001, cambió de denominación a Sala Nacional de Terrorismo y de Organizaciones Delictivas y Bandas, debido al incremento de su competencia, con lo que pudo conocer delitos cometidos por organizaciones delictivas dedicadas a perpetrar robos, secuestros, homicidios, extorsión.

En 2002 se estableció el cambio de nombre a Sala Nacional de Terrorismo con Competencia a Nivel Nacional. Posteriormente, en 2004 se dispuso una nueva denominación: Sala Penal Nacional; adicionalmente, se ordenó la ampliación de su «competencia para conocer aquellos otros (delitos) cometidos contra la humanidad y demás delitos comunes que constituyan casos de violación a los derechos humanos, así como los delitos conexos a los mismos» (Poder Judicial, 2016b).

En 2012, a través de la resolución administrativa 136-2012-CE-PJ<sup>26</sup>, si bien no se le cambia el nombre, sí se le amplía la competencia. De ser un órgano jurisdiccional especializado para juzgar casos relacionados a las violaciones a los derechos humanos (terrorismo, calificados como de lesa humanidad, graves violaciones) pasa también a tener competencia sobre delitos relacionados a la conflictividad social y algunas causas relevantes de delitos de corrupción. Esa disposición no solo convirtió a la Sala Penal Nacional en una mega sala de gran importancia por los casos encargados, sino que, en parte, se desdibujaba la finalidad inicial de su origen y especialización, y se duplicaba parcialmente la labor del ya existente subsistema anticorrupción al entrar desde ese momento a evaluar ciertas causas de esa materia. En efecto, algunas de las preocupaciones surgidas fueron:

---

<sup>26</sup> [http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_int/doc19072012-153440.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc19072012-153440.pdf)

- El futuro de la celeridad de los casos en materia de derechos humanos que la sala aún tiene pendiente de resolver.
- La ampliación de competencias se realizó sin tener un balance público de su desempeño en, por ejemplo, los casos de crimen organizado.
- La nueva competencia sobre delitos derivados de conflictos sociales, fue una decisión diferente de la que el CEPJ había adoptado, que era trasladar la competencia en esos casos a otros departamentos y no a la Sala Penal Nacional (Rivera, 2012).

La Sala Penal Nacional cuenta así, en la actualidad, con una competencia demasiado amplia en materia de delitos:

- Terrorismo.
- Graves violaciones de derechos humanos: genocidio, desaparición forzada y tortura.
- Lavado de activos y minería ilegal agravada, siempre que se cometan por organizaciones delictivas y que el proceso sea complejo.
- Tráfico ilícito de drogas, siempre que sean cometidos por organizaciones delictivas.
- Delitos cometidos por el crimen organizado: trata de personas, pornografía infantil, tráfico ilegal de armas y minas antipersonales y tráfico ilícito de migrantes.
- Delitos contra la administración pública, siempre y cuando generen repercusión nacional y el proceso sea complejo: colusión agravada, peculado doloso, cohecho (en sus diversas tipificaciones), negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.
- Delitos perpetrados contra periodistas en el ejercicio de sus funciones: homicidio, asesinato, lesiones graves, secuestro y extorsión (Poder Judicial, 2016c).

Es buena la idea de un órgano judicial colegiado de alcance nacional para juzgar graves delitos, pues supone dotar a un grupo de jueces de los recursos y la seguridad necesarios para que puedan cumplir eficazmente su labor frente a delitos complejos. Experiencias similares como la Audiencia Nacional en España funcionan hace muchos años.

Sin embargo, esta medida puede quedar desvirtuada si se le concede demasiadas competencias, esto es, si es que se le encarga el juzgamiento de demasiados delitos. El Poder Judicial debería priorizar y encargar a esta Sala Penal Nacional solo los delitos de terrorismo, de graves violaciones de derechos humanos y los delitos perpetrados por el crimen organizado.

La Sala Penal Nacional está conformada, a su vez, por cinco salas (colegiado), cada una integrada por cinco magistrados. Cada sala colegiada cuenta con un presidente (Poder Judicial, 2016d). Asimismo, la Sala Penal Nacional cuenta con su presidente. Dada su competencia nacional, esta no responde al presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima, sino directamente al presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

A pesar de los problemas actuales, es importante recordar por qué y cómo nace la Sala Penal Nacional: ante la necesidad de que las violaciones a los derechos humanos y el terrorismo ocurridas en nuestro país sean juzgadas de acuerdo al debido proceso y bajo las normas del Estado de derecho. Recordemos que antes de ella, el juzgamiento de estos casos se dio en el marco de una legislación antiterrorista de tribunales militares, «jueces sin rostro» y otras medidas, que —recuperada la democracia— fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional peruano. Así, con la declaratoria de nulidad de varios de esos casos judiciales llevados bajo esas reglas inconstitucionales, se debió organizar mejor este subsistema judicial que debía procesarlos ahora sí con las garantías del debido proceso.

La Sala Penal Nacional ha tenido un desempeño importante en la historia del país no solo en el juzgamiento y sanción del terrorismo (incluso de Estado) sino también en la defensa de los derechos humanos. Ello, no obstante, no impide reconocer también los problemas posteriores que se presentaron en su desempeño, como, por ejemplo, la incertidumbre ante

la no sanción de casos de violación a los derechos humanos, el insuficiente apoyo por parte de las instancias de gobierno judicial e incluso algunas denuncias por favorecer a procesados por graves violaciones de derechos humanos<sup>27</sup>.

## 8. JUSTICIA DE PAZ

La justicia de paz peruana es una experiencia única en América Latina. Es tan antigua como la República pues está presente en todas nuestras constituciones desde la primera carta de 1823 y por diversos factores históricos continuó prestando el servicio de justicia sobre todo en las zonas rurales de nuestro país. Es una justicia ejercida, en su gran mayoría, por ciudadanos que no son abogados y, por ende, es una justicia de equidad y fundamentalmente conciliadora. En la actualidad, los jueces de paz han llegado a ser la mayoría de los jueces en el Perú, alrededor de 5821.

La figura del juez de paz aparece en nuestros textos constitucionales desde la primera Constitución republicana de 1823, y de ahí en adelante no dejará de estar presente en las doce que ha tenido el Perú, incluyendo la vigente de 1993. Esta presencia constante en todas las cartas políticas revela por sí sola la relevancia de la justicia de paz en la tradición jurídica de nuestro país, al punto que podemos decir —sin exagerar— que es tan antigua como la República misma. Que con el paso de los años haya evolucionado, mutado, cambiado de rostro, son datos que no enervan en nada la loable permanencia de esta institución en una realidad como la nuestra en la que la resistencia al paso de los años suele ser más bien excepcional en el andamiaje institucional. Esto es algo francamente singular en el concierto de las naciones

---

<sup>27</sup> «La denuncia aparecida en el diario *La República*, el día sábado 11 de julio del 2015, en la que se vincula a la jueza superior, Mirta Bendezú Gómez, en la comisión de supuestos actos de corrupción para favorecer, absolviendo de la acusación fiscal, a un militar procesado por el caso de personas desaparecidas en la localidad de Matero en 1990 es, sin duda alguna, uno de los casos de corrupción más graves de los últimos años en el sistema de justicia» (Rivera & Florián, 2015).

americanas que se emanciparon de España, en las que por lo general la justicia de paz, o desapareció y fue reemplazada por otras figuras, o fue profesionalizada, esto es, pasó a ser ejercida exclusivamente por abogados (Lovatón y otros, 1999, pp. 15-16).

Cabe señalar además que la justicia de paz, a diferencia de la justicia que ejercen los profesionales abogados, es la que no solo está más cerca a las personas que viven en zonas alejadas en nuestro país, sino que además es la que cuenta con más alta aprobación por parte de la ciudadanía.

En efecto, si bien forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial (está contemplada en la LOPJ), a la vez, la justicia de paz puede aplicar los usos y costumbres del lugar y, en tal sentido, es una suerte de bisagra entre la justicia oficial o formal y la justicia de equidad o comunitaria. Si bien pueden dictar sentencias en algunas materias, fundamentalmente son jueces conciliadores y en ello radica, en gran medida, su legitimidad social, mayor que la aprobación ciudadana del Poder Judicial.

Otras particularidades de la justicia de paz que la diferencian de la estructura orgánica del Poder Judicial son: tiene un marco normativo especial, tiene un aparato administrativo especial, cuenta con mecanismos especiales de nombramiento, sus competencias no se limitan a la función jurisdiccional, entre otros (Gálvez, 2016).

Es preciso señalar que, a pesar de encontrarse dentro de la estructura «formal» de la «justicia oficial», otro de sus problemas estructurales es el escaso apoyo por parte de otros funcionarios del sistema de justicia para ejecutar o hacer respetar sus decisiones, cuando así se requiera. Asimismo, es necesaria la mejora de las condiciones en que los jueces de paz desarrollan sus funciones no remuneradas: ambientes adecuados, útiles de oficina o un seguro médico gratuito.

En ese sentido, existen órganos administrativos del Poder Judicial creados para ese apoyo y gestión. Es el caso de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP), que actúa en el ámbito nacional, y las oficinas desconcentradas que sostienen ese trabajo pero en el

ámbito distrital, las Oficinas Distritales de Apoyo para la Justicia de Paz (ODAJUPS).

Entre las funciones de la ONAJUP están, por ejemplo, el mantener actualizado el registro nacional de jueces de paz; diseñar y promover medidas de apoyo; diseñar y difundir los planes nacionales de capacitación, asistencia y orientación a los jueces y juezas de paz; sistematizar información sobre el funcionamiento y problemas de la justicia de paz; coordinar las labores de las ODAJUP; designar a los responsables o coordinadores de tales oficinas.

Existe también un fondo de apoyo a la justicia de paz:

[...] es un fondo económico formado con el dinero excedente luego del pago realizado a los jueces de paz por los exhortos que tramitan. Está regulado por los artículos 19 de la ley, y los artículos 71 a 75 del reglamento. Como se sabe, una de las novedades positivas de la Ley de Justicia de Paz es que otorga a los jueces de paz el derecho a percibir el equivalente al pago de las tasas por los exhortos que tramiten. Sin embargo, el pago mensual a los jueces de paz por este concepto no puede exceder de una Unidad de Referencia Procesal, es decir el 10% de una UIT (S/. 385.00 para el 2014). Eso quiere decir que el dinero que queda luego de hacer el pago a los jueces de paz por los exhortos pasa a formar parte del Fondo de acceso a la justicia de paz (artículo 19 de la ley). Esa es la principal fuente de recursos para este fondo, pero pueden existir otras de acuerdo al artículo 74 del reglamento (ONAJUP, 2014b).

Otras fuentes de financiamiento del mencionado fondo son: los que asigne el Poder Judicial y las donaciones o transferencias que a título gratuito le hagan entidades privadas o públicas, así como los intereses de sus depósitos financieros. El fondo está sujeto a la supervisión y fiscalización del órgano de control interno del Poder Judicial, y el reglamento encarga al CEPJ aprobar «la estructura organizacional del Fondo de apoyo a la justicia de paz, así como sus instrumentos y documentos de gestión» (2014b).

Otro factor que sin duda contribuye a su legitimidad social es que los jueces de paz están sometidos no solo al control disciplinario del Poder Judicial, sino sobre todo al control social de la propia comunidad que lo elige y que suele conocer de cerca, como vecinos, su trayectoria. Asimismo, resolver las controversias según criterios de equidad (según «su leal saber y entender») o los usos y costumbres de la localidad es otra fuente de legitimidad. El único límite es la Constitución y los derechos fundamentales.

El artículo 152 de la Constitución dispone que los jueces de paz sean elegidos por elección popular, lo que está regulado por la ley 29824, Ley de Justicia de Paz, del 3 de enero de 2012. En los casos que no sea posible elegirlos democráticamente, la ley prevé que las cortes superiores los designen y así permitir que sigan brindando el servicio de justicia. Respecto a la elección popular de magistrados, el caso de la justicia de paz en el Perú es claramente excepcional y se justifica por la cercanía con la población y porque suele ejercer el cargo en centros poblados pequeños.

Sin embargo, la elección popular de otros jueces para —supuestamente— darles una dosis de legitimidad social de la que muchas veces carecen muchos de ellos, no es una buena idea de implementarla en forma general pues, como el exmagistrado alemán Otto Bachof ya advirtiera hace décadas

[...] la dificultad de compaginar la voluntad comprometida políticamente y el juicio jurídico objetivo demanda un juez que, a modo de contrapeso, garantice los valores constitucionalmente establecidos. Inscribiéndose en esta misma línea de pensamiento, el Tribunal Constitucional español sostendría que «La lógica de Estado de partidos empuja a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder, y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial» (citado en Lovatón y otros, 1999, p. 35).

De acuerdo a la ley, puede ser juez de paz toda persona que cumpla con los siguientes requisitos: ser peruano de nacimiento, tener más de

treinta años, tener conducta intachable y reconocimiento en su localidad, residir por más de tres años continuos en la circunscripción territorial del juzgado de paz al que postula, tener tiempo para atender el despacho, tener ocupación conocida, conocer el castellano así como la lengua o dialectos predominantes en la localidad, no haber sido condenado por delito doloso, no haber sido destituido de la función pública, no haber sido objeto de revocatoria en cargo similar, no ser deudor alimentario moroso ni estar en incompatibilidad establecida por ley. Asimismo, se indica quiénes no pueden ser jueces de paz: quien pertenezca a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional del Perú, quien sea funcionario público (ONAJUP, 2014b).

Por otro lado, los jueces de paz son competentes para ver casos de pago de alimentos, controversias patrimoniales de hasta treinta unidades de referencia procesal<sup>28</sup>, faltas penales (no delitos), violencia familiar, sumarias intervenciones en relación a menores infractores, levantamiento de cadáveres y algunas funciones notariales en los lugares donde no haya notario.

Los jueces de paz, como ya adelantamos, son fundamentalmente jueces conciliadores y de equidad, esto es, suelen resolver la mayor parte de los casos haciendo que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo y tomando en cuenta no solo la ley sino también criterios de equidad, siendo el único límite el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Que sean jueces fundamentalmente conciliadores no les impide, sin embargo, sentenciar en algunos casos o imponer algunas medidas de protección.

Pero «[...] en los hechos, el juez de paz está acostumbrado a ser un juez-conciliador, esa naturaleza forma parte de la tradición jurídica y está profundamente enraizada en los diversos operadores jurídicos (usuarios, jueces, autoridades judiciales, comunidades)» (Lovatón, 2002, p. 37). Se podría decir que la conciliación está en el ADN de la justicia de paz.

---

<sup>28</sup> En 2016 este tope máximo es de S/ 11 850.00.

Inclusive, a partir de algunos estudios de campo realizados hace algunos años, la conciliación que practican los jueces de paz puede ser clasificada en tres modalidades, dependiendo de su menor o mayor intervención:

[...] 1) la transacción, esto es, la conciliación en la que el juez solo es un fedatario de un acuerdo al que las partes han arribado previamente; 2) la conciliación estándar, es decir, aquella en la que efectivamente el juez de paz cumple un rol mediador, sea acercando a las partes, sea formulando propuestas de solución y 3) la conciliación impuesta, esto es, cuando el juez de paz «impone» una solución a las partes pero estas, finalmente, aceptan firmando el acta (2002, p. 40).

Otro estudio comparativo en la región andina de hace algunos años constató que —en el Perú— si bien la justicia de paz era, por tradición, conciliadora, su incardinación en la estructura del Poder Judicial y la posibilidad formal que pueda resolver un caso con la emisión de una sentencia era una moderada dosis de coerción estatal que probablemente explicaría la extensión y el enraizamiento de esta institución en nuestro país.

En el caso del Perú es evidente que en algunas materias,

[...] la jurisdicción de la justicia de paz no es voluntaria y el juez puede «imponer» determinadas medidas, aunque con frecuencia, para lograr ciertos compromisos, solo necesita instrumentalizar la amenaza de coerción. En cambio, en el caso de Venezuela y Colombia, el juez de paz no goza de estas dosis de coerción estatal [...]. Nuestra hipótesis es que la justicia de paz requiere determinadas dosis de coerción estatal para hacer más eficaz y extendida su labor en la región andina [...] (Lovatón y otros, 2005, p. 18).

Sin embargo, «[...] Ello no quiere decir [...] que sea necesario pasar de un juez-conciliador a un juez-sentenciador, pues la esencia de la justicia de paz es —y debe seguir siendo— la conciliación; lo que no impide, como

lo demuestra la experiencia peruana, que se contemplen determinadas dosis de coerción [...]» (p. 18).

En la actualidad, existen 5792 jueces de paz en el ámbito nacional frente a 2912 (Gutiérrez, 2015, p. 9) jueces profesionales. Es decir, por cada juez profesional existen casi dos jueces de paz, lo que supone que casi las dos terceras partes de la judicatura peruana la representa la justicia de paz. Si bien la ciudadanía y la prensa suele centrar su atención solo en el Poder Judicial profesional y conformado exclusivamente por abogados, la justicia de paz es una suerte de «otro Poder Judicial» (Lovatón y otros, 1999) que debería merecer mayor atención.

El artículo I del Título Preliminar de la ley 29824 define a la justicia de paz como «órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución».

En síntesis, es un ámbito del sistema de justicia que funciona bien y, en general, tiene aceptación social a diferencia, lamentablemente, del conjunto del Poder Judicial que, pese a los esfuerzos de reforma de los últimos años y a las mejoras que objetivamente se han producido, sigue padeciendo de problemas estructurales y de la desconfianza ciudadana. Por ello, en ocasiones, se ha intentado ver a la justicia de paz como una de las grandes soluciones a los males que históricamente afectan a la justicia de nuestro país.

Al respecto,

Si bien la justicia de paz es un modelo de acceso a la justicia, tampoco hay que idealizarla. Por un lado, porque no está llamada a resolver los problemas estructurales de los sistemas judiciales de la región andina —como la sobrecarga procesal, la corrupción o la gran desconfianza ciudadana en la justicia—, sino más bien contribuye a solucionar una franja importante de pequeños conflictos vecinales o familiares —y, por tanto, a la paz social en el ámbito local—, lo que ya es bastante.

Por otro lado, al no mantenerse en una burbuja sino formar parte de nuestras sociedades, la justicia de paz padece también los mismos problemas culturales, como el autoritarismo y el machismo; de ahí que se hayan detectado problemas como la tolerancia del castigo físico destinado a sancionar algunas conductas —el robo y el adulterio, entre otras— o la desprotección de las mujeres y de los niños contra la violencia familiar (2005, pp. 21-22).

Hay que recordar que si bien el régimen disciplinario del juez de paz es diferente al del juez profesional, debido, entre otras razones, a los criterios que aplica en sus decisiones, igual está regulado y significa que esta función es también una gran responsabilidad. No se le aplica, por lo anterior, la regulación de la Ley de la Carrera Judicial y, eso sí, las responsabilidades penales o civiles que se desprendan de su desempeño también se siguen rigiendo por su normatividad. Las inconductas pueden ser leves, graves y muy graves.

## 9. PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el origen histórico del Poder Judicial en el Estado moderno?
2. ¿En qué consiste la noción de «organización napoleónica» del Poder Judicial?
3. ¿Cuál es la diferencia entre juez titular, provisional y supernumerario?
4. ¿Cuál es la diferencia entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno del Poder Judicial?
5. ¿Qué funciones cumple el pleno de la Corte Suprema?
6. ¿Cuál es el perfil y cuáles los requisitos que deberían cumplir los(as) candidatos(as) a jueces supremos?

7. ¿Cuáles son las herramientas procesales con las que cuenta la Corte Suprema para la predictibilidad de su jurisprudencia?
8. ¿Cómo resumiría usted el sistema mixto de control disciplinario de los jueces en el Perú?
9. ¿Cómo se articulan el principio de unidad jurisdiccional y la especialización de los órganos jurisdiccionales?
10. ¿Cuáles podrían ser las mejoras o cambios que sugeriría para perfeccionar el desempeño de la Sala Penal Nacional?
11. ¿Cuáles son las principales diferencias entre la justicia de paz y el resto de órganos jurisdiccionales que forman parte del Poder Judicial?

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 4 JUSTICIA INDÍGENA

El artículo 149 de la Constitución reconoció en el Perú la justicia indígena en los términos siguientes:

Las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

De esta manera, nuestro ordenamiento constitucional reconoció una realidad que antes había sido ignorada o negada por el derecho en el Perú: que en nuestro país coexisten diversos sistemas jurídicos, lo que se conoce como pluralismo jurídico. Así, junto con el conjunto de normas y decisiones emitidas por el Estado peruano en todos sus niveles, coexisten otras normas indígenas que rigen las relaciones y las conductas de muchos peruanos y peruanas, que ellos consideran de obligatorio cumplimiento; es lo que se conoce como «derecho consuetudinario».

Hay, por tanto, tantos derechos indígenas como pueblos indígenas existen en nuestro país. Según fuentes oficiales, existen en la actualidad cuatro pueblos andinos y 48 pueblos amazónicos (Defensoría del Pueblo, s.f.).

Ello refleja la rica diversidad cultural y jurídica de nuestro país. En forma errónea, durante gran parte de nuestra historia se valoró negativamente esta diversidad cultural y se asumió que «lo moderno» era homogeneizar el país, cultural y jurídicamente hablando. Felizmente, en la actualidad se considera que dicha diversidad es una riqueza y no un lastre, y que lo que toca ahora es reivindicar a nuestros compatriotas indígenas que históricamente fueron marginados y discriminados, y establecer un diálogo intercultural entre el país oficial y el país real.

Por ejemplo, ahora el Poder Judicial está haciendo algunos esfuerzos —aunque aún insuficientes— para que los ciudadanos indígenas ejerzan su derecho a expresarse en su propio idioma ante la justicia. Sobre el particular, en la página web de dicho poder existe el «Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias» (Geojusticia, s.f.)<sup>1</sup>, que, sin embargo, aún tiene —por ejemplo— a un solo traductor del quechua al español en el distrito judicial del Cusco, donde gran parte de la población tiene como lengua materna el quechua.

Actualmente, el derecho internacional reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de derechos fundamentales específicos, con el propósito de compensar —en alguna medida— la histórica condición de marginación y discriminación de la que han sido objeto, no solo en el Perú sino en el mundo. Uno de ellos es, precisamente, el derecho a regirse por su derecho indígena o consuetudinario dentro de su ámbito territorial<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> El Registro Nacional de Traductores e Intérpretes de Lenguas Indígenas u Originarias fue creado por resolución viceministerial 001-2012-VMI/MC (Ministerio de Cultura, 2012).

<sup>2</sup> «1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos» (artículo 8). «1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión

teniendo como límite el respeto a los derechos humanos consagrados nacional e internacionalmente.

Eso es lo que consagra el artículo 149 de nuestra Constitución. Los pueblos indígenas —conocidos comúnmente en nuestro país como «comunidades campesinas y nativas»— tienen el derecho de regirse por el derecho indígena o consuetudinario aplicable en su ámbito territorial respectivo, siempre y cuando no vulneren derechos fundamentales. Además, el citado artículo constitucional dispone que la ley regule las formas de coordinación entre las justicias indígenas y la justicia estatal.

Esta ley aún no existe<sup>3</sup> y, por ende, ha correspondido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema regular —en cada caso concreto— la coordinación que debe existir entre estos ordenamientos. Por ejemplo, en materia de rondas campesinas, la jurisprudencia de la Corte Suprema (2004 y 2005) ha ratificado que están comprendidas dentro de la justicia indígena consagrada en el artículo 149 de la Constitución y ha considerado no violatorias de derechos fundamentales, algunas prácticas y sanciones «ronderiles» a conductas antisociales (faltas o delitos),

---

de los delitos cometidos por sus miembros». Artículo 9, del Convenio OIT 169, 1989, p. 4. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/-public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/-public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)

<sup>3</sup> Lo que ha existido es un intento de esfuerzo normativo para la coordinación con las «rondas campesinas», con la ley 27908 de 2003. Sobre el particular, Juan Carlos Ruiz Molleda señala que: «Aun cuando estas normas no son muy conocidas por los operadores del derecho en algunas zonas, es en ellas donde más lejos se ha llegado el plano normativo en términos de coordinación y de articulación entre la justicia comunal y en general el sistema de justicia. A nivel de legislación de desarrollo del artículo 149, solo tenemos la Ley de Rondas Campesinas aprobada mediante ley N° 27908116 y su reglamento aprobado mediante decreto supremo N° 25-2003-JUS. Ambas son importantes, no solo porque en ellas, el legislador hace un esfuerzo por diseñar canales de coordinación efectivos, sino porque permiten ver la concepción que tiene en relación con el pluralismo jurídico y la interculturalidad. La ley 27908 es interesante pues grafica de una manera muy nítida los esfuerzos y las resistencias por plasmar en una ley, la regulación de las rondas campesinas, institución que como sabemos, no tiene reconocida de manera clara la facultad de impartir justicia, que si se le reconoce a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas» (2007, p. 35).

como la sanción de la «cadena ronderil»<sup>4</sup>, siempre y cuando ello no suponga castigo o maltrato físico.

Lo que existe normativamente es un proyecto de ley elaborado por la Corte Suprema de Justicia y presentado al Congreso de la República el 29 de setiembre de 2011: el «Proyecto de ley de coordinación intercultural de la justicia»<sup>5</sup>. De otro lado, desde noviembre de 2013, existe también un dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República que propone la mencionada ley<sup>6</sup> y se basa, en gran medida, en el proyecto propuesto por la Corte Suprema.

No se trata de idealizar a la justicia indígena, pero sí de reivindicarla y de establecer un permanente diálogo cultural entre esos ordenamientos y el estatal, teniendo como eje central el respeto de los derechos fundamentales. Por otro lado, corresponde al sistema de justicia estatal (no solo al Poder Judicial) permitir las condiciones para que nuestros compatriotas indígenas se expresen en su lengua materna cuando comparezcan ante la justicia, sea como demandantes o demandados, como víctimas o acusados.

Inclusive, hay casos en los que es necesario un «peritaje antropológico» para determinar si la persona es consciente —o no— de que lo que hizo no está permitido o no está bien desde el punto de vista no solo ético sino jurídico; así como el denominado «error de comprensión culturalmente

---

<sup>4</sup> Sanción en virtud de la cual la ronda campesina dispone que la persona encontrada culpable —por ejemplo, de robo de ganado (abigeato)— permanezca y rote con diversas rondas campesinas del lugar por un periodo de tiempo determinado (por ejemplo, un mes) y que ronde por la noche con ellos. De esta manera, se busca la resocialización comunitaria del infractor.

<sup>5</sup> [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01\\_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e0-06d1cf0/ad4b72e8abf4e2f20525792100085776/\\$FILE/PL00313051011,.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e0-06d1cf0/ad4b72e8abf4e2f20525792100085776/$FILE/PL00313051011,.pdf)

<sup>6</sup> El texto de este dictamen puede encontrarse en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ ApoyComisiones/comision2011.nsf/733E94F535308D8C05257C2A00559EEC/\\$FILE/PUEBLOS.ANDINOS\\_313-2011-PJ\\_2751-2013-CR\\_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ ApoyComisiones/comision2011.nsf/733E94F535308D8C05257C2A00559EEC/$FILE/PUEBLOS.ANDINOS_313-2011-PJ_2751-2013-CR_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf)

condicionado»<sup>7</sup> ya legislado en nuestro derecho penal y que, de acuerdo a la concepción cultural de un hecho diferente a lo entendido en la cultura occidental, no es sancionado.

## PREGUNTA

1. ¿En qué consiste el pluralismo jurídico en sistemas normativos como el peruano?

---

<sup>7</sup> Artículo 15 del Código Penal, decreto legislativo 635: «El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo a esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena».

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 5

### JUSTICIA MILITAR Y POLICIAL

El artículo 139.1 de la Constitución reconoce a la justicia militar como una jurisdicción especializada en los términos siguientes: «Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. *No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral*», en tanto que el artículo 173 establece la competencia exclusiva de la misma: «En caso de delito de función, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están sometidos al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar. Las disposiciones de este no son aplicables a los civiles [...]» (las cursivas son nuestras).

De esta manera, la Constitución reconoce que la justicia militar es una jurisdicción especializada por fuera de la organización del Poder Judicial, competente para conocer solo los delitos de función que puedan perpetrar los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en situación de actividad. No tiene competencia sobre los civiles ni sobre los militares o policías en situación de retiro. Tampoco tiene competencia para conocer delitos comunes.

Si bien la Constitución se refiere solo a la justicia militar, el ordenamiento jurídico nacional tradicionalmente ha comprendido también a los miembros de la Policía Nacional, razón por la cual, la legislación vigente la denomina «justicia militar policial».

Es importante destacar que la justicia militar policial es una jurisdicción especializada por fuera del Poder Judicial pero no un fuero<sup>1</sup> o privilegio de militares y policías. Es decir, es una jurisdicción especializada que se justifica por la naturaleza especial de la vida militar y policial, que exige una tutela especializada de los bienes jurídicos propios de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, como la disciplina, la jerarquía, entre otros. En tal sentido, se ha abandonado la idea, predominante durante la colonia y gran parte de nuestra historia republicana, de que la justicia militar es un privilegio que distingue a los militares y policías del resto de los ciudadanos.

Este desmontaje de injustificadas diferencias —en democracia— entre militares y policías, por un lado, y civiles, por el otro, se ha expresado también en los últimos años con otras importantes medidas, como el derecho al voto de los ciudadanos con uniforme, la creciente incorporación de la mujer en los institutos armados y policiales, la eliminación del servicio militar obligatorio, la prohibición que menores de edad hagan el servicio militar, entre otras.

Esta adecuación de la justicia militar policial al marco constitucional busca también evitar que la misma vuelva a ser instrumentalizada en el futuro para propiciar la impunidad de graves violaciones de derechos humanos perpetradas por malos elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, como las ocurridas durante el conflicto armado interno que sufrió nuestro país durante las décadas de 1980 y 1990 en perjuicio de miles de compatriotas, tal como en su momento documentó el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2003).

Esta evolución constitucional de la justicia militar policial en el Perú ha sido impulsada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual, desde 2003 hasta la fecha, ha dictado varias sentencias sobre esta materia. Así, en la actualidad toda sentencia condenatoria de última instancia emitida por el Consejo Supremo de Justicia Militar —máxima

---

<sup>1</sup> Según la Real Academia Española, uno de los sentidos de la expresión «fuero» es la de «Privilegio, prerrogativa o derecho moral que se reconoce a ciertas actividades, principios, virtudes, etc.».

instancia de esta jurisdicción especializada— puede ser revisada vía hábeas corpus por el Poder Judicial y eventualmente por el propio Tribunal Constitucional. Por otro lado, hoy en día está claro que las garantías y derechos de la función jurisdiccional reconocidas en nuestra Constitución son plenamente aplicables a los procesos judiciales ante la justicia militar policial: independencia del juez, derecho de defensa, presunción de inocencia, motivación de las decisiones judiciales, etcétera.

Al respecto,

Pese a la agenda pendiente en la organización y funciones de la justicia militar en el Perú, si comparamos la actual regulación de la justicia militar con la de hace tan solo diez años, sin duda ha habido avances que hay que reconocer. Entre otras razones, porque esos avances fueron planteamientos que desde el sistema interamericano de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y diversas instituciones de la sociedad civil, formulamos durante muchos años en torno a la justicia militar policial a pesar de haber sido duramente criticados y atacados por parte de sectores políticos y militares, hasta que, finalmente, han sido acogidas:

- Que bajo ninguna circunstancia la justicia militar policial puede investigar y juzgar violaciones de derechos humanos.
- Que la justicia militar policial debe restringirse a investigar y juzgar delitos de función y no delitos comunes.
- Que la justicia militar policial solo juzga a militares en situación de actividad y no debe juzgar a civiles ni a militares en situación de retiro.
- Que la justicia militar policial debe respetar las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales (Lovatón, 2010, p. 128).

Sin embargo, pese a estos avances, todavía hay una agenda de reformas pendientes en la justicia militar policial, que han sido materia de debate constitucional y de avances y retrocesos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La reforma pendiente más importante es aquella dirigida

a garantizar el equilibrio de poderes y la independencia del juez militar, para lo cual, el ordenamiento debería prever que los jueces y fiscales militares, por un lado, no deberían ser más —en forma simultánea— oficiales en situación de actividad y, por otro lado, deberían ser designados por el CNM —como todos los jueces y fiscales— y ya no por el Poder Ejecutivo y el Consejo Supremo de Justicia Militar, como aún sucede.

## PREGUNTAS

1. ¿Qué supone que la justicia militar sea una excepción al Poder Judicial?
2. ¿Cómo resumiría los avances que en materia de derechos humanos ha tenido la justicia militar en nuestro país en los últimos años?

## CAPÍTULO 6

### ARBITRAJE

Como ya hemos adelantado en el capítulo anterior, el artículo 139.1 de nuestra Constitución contempla dos excepciones a la unidad y exclusividad jurisdiccional del Poder Judicial: la jurisdicción militar y el arbitraje<sup>1</sup>. Si bien el arbitraje es un clásico MARC, que tiene como fuente originaria la autonomía de la voluntad (esto es, la libertad que tienen los privados de pactar o no que sus posibles controversias sean resueltas no por el Poder Judicial sino mediante arbitraje), en nuestro país la jurisprudencia del Tribunal Constitucional le ha dado más bien una naturaleza «jurisdiccional», es decir, considera al arbitraje una suerte de «jurisdicción arbitral» (1999).

Este debate jurídico sobre la naturaleza contractual o jurisdiccional del arbitraje es relevante, pues de una u otra condición va a depender su regulación normativa y jurisprudencial. En nuestra opinión, en principio debe primar la naturaleza contractual y la autonomía de la voluntad del arbitraje, pero con la irrupción, en los últimos años, de un arbitraje «obligatorio» en las contrataciones con el Estado, entonces el ordenamiento ha introducido en el arbitraje unas dosis de obligatoriedad administrativa que obligan a replantear —al menos en esos casos y en forma parcial— la naturaleza meramente contractual del mismo.

---

<sup>1</sup> «Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y *la arbitral*» (las cursivas son nuestras).

El arbitraje es un mecanismo privado en virtud del cual un tercero —o un tribunal— imparcial, decide sobre una controversia entre dos partes en la aplicación o interpretación de un contrato. Estas controversias son de naturaleza patrimonial y en torno a derechos «disponibles», es decir, derechos sobre los cuales las personas tienen libre disposición; así, no cabría someter a arbitraje materias vinculadas a derechos «indisponibles» de las personas como la libertad personal, la integridad, la libertad de expresión, entre otros derechos fundamentales.

En el Perú el arbitraje se ha desarrollado fundamentalmente en el ámbito comercial y patrimonial. Otro ámbito en el que el arbitraje se ha desarrollado ha sido en las relaciones colectivas de trabajo, esto es, en la solución final de reclamos laborales o sindicales que no pudieron ser resueltos por las propias partes mediante un convenio colectivo. Finalmente, las contrataciones y licitaciones con el Estado son otra área en la que se ha introducido el mecanismo del arbitraje.

El arbitraje no es gratuito, sino que las partes tienen que pagar a los árbitros mientras dure lo que se conoce como «proceso arbitral» y hasta que se emita la decisión final del arbitraje, denominada «laudo arbitral». Si bien las partes pueden ponerse de acuerdo y designar un solo árbitro, lo habitual es que cada parte elija un árbitro y entre estos dos, elijan al tercer árbitro que, por lo general, será el presidente del tribunal arbitral.

Los laudos arbitrales son inapelables y de obligatorio cumplimiento para las partes, al punto que los laudos tienen similar fuerza que una sentencia judicial y, en tal sentido, puede exigirse judicialmente su ejecución. Sin embargo, dichos laudos pueden ser impugnados ante el Poder Judicial por graves irregularidades durante el proceso o decisión arbitrales, pero no para volver a revisar el fondo de la decisión de los árbitros<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Al respecto cabe señalar que, durante un periodo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional abrió la posibilidad de una revisión judicial de fondo de los laudos arbitrales —lo cual generó muchas críticas—, pero posteriormente dicho tribunal corrigió

El arbitraje se clasifica de diversas maneras. Según su origen, el arbitraje puede ser voluntario o forzoso. De acuerdo al número de árbitros, puede ser individual o colegiado (un tribunal arbitral). Respecto a la forma de gestión del proceso arbitral, puede ser ad hoc (se establece un procesos específico para el caso concreto) o institucional (ya se tiene un proceso previamente establecido por la institución que brinda este servicio arbitral). En relación con la forma en que debe decidir el árbitro, de derecho o de conciencia (Justicia Viva, 2003, pp. 292-293).

### PREGUNTA

1. ¿Qué ventajas y desventajas identifica en el arbitraje en comparación con el Poder Judicial?

---

su criterio jurisprudencial y retornó a su posición inicial de que solo se puede impugnar judicialmente los laudos arbitrales por serias irregularidades de forma.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 7

### MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público (conocido también como «Fiscalía») es un órgano constitucional autónomo de gran importancia para el buen —o mal— funcionamiento del sistema de justicia en materia penal. Si bien el artículo 159 de la Constitución<sup>1</sup> reconoce varias atribuciones al Ministerio Público, aquí queremos destacar su papel central en la justicia penal<sup>2</sup>:

- El Ministerio Público ejercita la acción penal, de oficio o a petición de parte, es el titular de la acción penal, esto es, el único órgano que tiene la potestad de solicitar al Poder Judicial el inicio de un proceso penal en contra de determinadas personas o funcionarios.

---

<sup>1</sup> «Corresponde al Ministerio Público: 1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho. 2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia. 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad. 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función. 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla. 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al congreso, o al presidente de la república, de los vacíos o defectos de la legislación» (artículo 159).

<sup>2</sup> Cabe precisar que el Ministerio Público también ejerce algunas funciones en el ámbito del derecho de familia (civil) y en el ámbito del derecho contencioso-administrativo. Pero reiteramos que su papel protagónico se da en materia penal.

Ningún otro órgano o poder del Estado lo puede hacer, menos aún los particulares; lo que podemos hacer el resto es pedirle que investigue un supuesto delito y en su oportunidad lo denuncie ante el Poder Judicial. La Policía Nacional también está obligada a denunciar los presuntos actos delictivos al Ministerio Público.

La única excepción son los delitos contra la honra, en los que el titular de la acción penal es el propio interesado y, por ende, puede presentar en forma directa su denuncia ante el Poder Judicial.

- El Ministerio Público conduce desde su inicio la investigación de los delitos y, para ello, la Policía Nacional tiene la obligación constitucional de prestarle su colaboración.

Esta potestad constitucional ha generado, y aún sigue generando, tensiones y fricciones con la Policía Nacional, la que tradicionalmente tuvo a su cargo la investigación criminal en nuestro país y, para ello, desarrolló determinadas destrezas institucionales para tal propósito, como criminalística, balística, reconocimiento de huellas digitales, entre otras. Ese es el motivo por el cual, tradicionalmente el atestado policial no solo se limitaba a describir los hechos investigados, sino que llegaba a hacer la tipificación o calificación penal de tales hechos («Se concluye que el investigado es presunto autor del delito de...»).

Ahora, en principio, la Policía nacional está impedida de tipificar o calificar penalmente los hechos que investiga de oficio o a pedido del Ministerio Público, pues ello corresponde a este último. Solo puede formular conclusiones en materia fáctica («Se concluye que el investigado hirió a la víctima con una arma de fuego...»).

De esta manera, el Ministerio Público cumple un papel central en la justicia penal en el Perú, pues es el encargado de perseguir el delito y que el Poder Judicial condene a quien —probablemente— perpetró un crimen. Para cumplir tal propósito, la Constitución lo dotó de total autonomía.

En cuanto a la estructura orgánica del Ministerio Público, su organización es piramidal y similar al del Poder Judicial, al punto que se considera

que los fiscales tienen un régimen «espejo» en relación al que gozan los jueces. Sin embargo, no es idéntica y tiene sus propias particularidades; en esa línea, el 6 de julio del 2016 se publicó la Ley de la Carrera Fiscal (ley 30483).

El Ministerio Público es presidido y conducido por el Fiscal de la Nación, quien es un fiscal supremo elegido por un periodo de tres años —reelegible en forma inmediata solo por dos años más— por sus pares (fiscales supremos titulares) reunidos en lo que se conoce como «Junta de fiscales supremos». En este caso, quien preside el Ministerio Público tiene la posibilidad de dirigir a esta institución hasta por cinco años, con lo cual, puede impulsar e implementar determinadas políticas, cambios o mejoras sustanciales desde el gobierno fiscal.

El otro órgano de gobierno del Ministerio Público es la Junta de fiscales supremos, integrada solo por los supremos titulares y que en actualidad suman cinco: dos fiscales supremos en materia penal, uno en materia civil, uno en materia contencioso-administrativa y otro a cargo del órgano de control disciplinario de los fiscales<sup>3</sup>.

En forma similar al Poder Judicial, el Ministerio Público cuenta con una Oficina de Control Interno del Ministerio Público (OCMP), presidido por un fiscal supremo y que tiene como función la de investigar y eventualmente sancionar los actos de corrupción y las inconductas funcionales de los fiscales y del personal administrativo de dicha entidad.

Como en el caso del Poder Judicial, el OCMP comparte con el CNM el control disciplinario sobre los fiscales en el Perú bajo un modelo mixto de control disciplinario que combina el control interno y externo con la siguiente distribución de prerrogativas:

- El OCMP ejerce control disciplinario interno sobre todos los fiscales, con excepción de los fiscales supremos. En el caso de los fiscales, el OCMP puede recomendar al CNM su destitución; en el caso de sanciones menores (suspensión, multa o amonestación),

---

<sup>3</sup> En la actualidad, ha sido creada una segunda fiscalía suprema provisional en lo contencioso-administrativo que, por ende, es ocupada por un fiscal supremo provisional.

el OCMP impone directamente la sanción pero la misma puede ser apelada ante y revisada por la Junta de fiscales supremos.

En el caso del personal administrativo, el OCMP impone todas las sanciones, las mismas que también pueden ser apeladas ante y revisadas por la Junta de fiscales supremos<sup>4</sup>.

- El CNM ejerce control disciplinario externo sobre todos los fiscales del país, pero solo para imponer, eventualmente, la sanción máxima de destitución. En el caso de los fiscales supremos, el CNM es el único competente para abrir, de oficio o a petición de parte, procedimiento disciplinario, al final de cual puede imponer o no la sanción de destitución.

Cabe la posibilidad de que el CNM considere que el fiscal supremo incurrió en una falta, pero que la misma merece una sanción menor a la destitución. En ese caso, el CNM devuelve el expediente disciplinario a la Junta de fiscales supremos para que impongan una sanción menor al fiscal supremo investigado. El problema con esta solución es que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público se han resistido a imponer una sanción menor a su par investigado.

## 1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Como adelantamos, el Ministerio Público ostenta una estructura orgánica piramidal similar a la estructura del Poder Judicial. Se rige no solo por la Constitución, sino por su propia Ley Orgánica<sup>5</sup>. Antes que existiera la Ley de la Carrera Fiscal (ley 30482, publicada el 6 de julio de 2016 en el diario oficial *El Peruano*) que rige el acceso, permanencia y salida

---

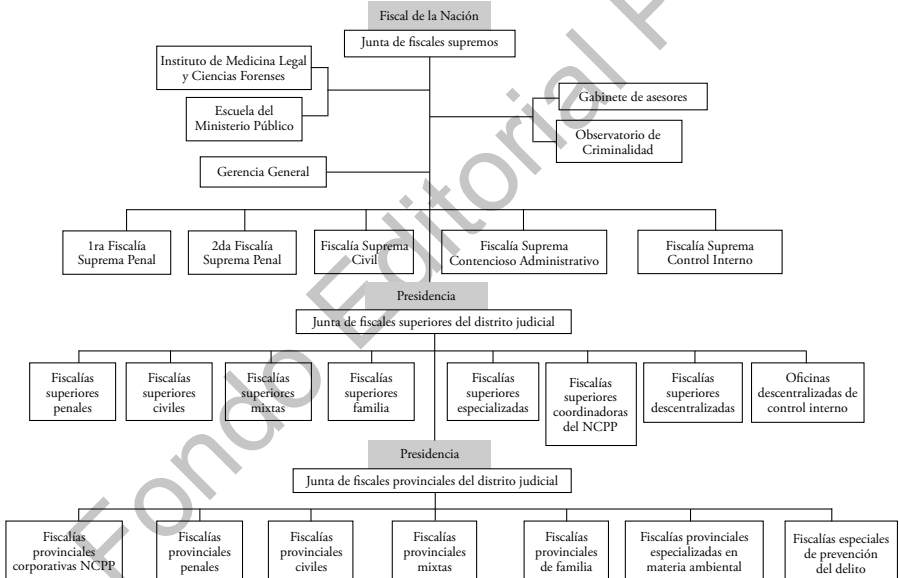
<sup>4</sup> Artículo 42 de la resolución 071-2005-MP-FN-JFS. Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno de Ministerio Público (Ministerio Público, 2005, p. 17).

<sup>5</sup> Decreto legislativo 052. Ley Orgánica del Ministerio Público (Sistema Peruano de Información Jurídica, 2008).

de la carrera fiscal (así como sus deberes, derechos e incompatibilidades), el CNM transitoriamente aplicaba —en forma supletoria— la Ley de Carrera Judicial, ley 29277, en todo lo que correspondía.

En la cúspide de la pirámide fiscal está el Fiscal de la Nación (cuya elección también tiene los mismos problemas de transparencia que la del presidente del Poder Judicial), la Junta de fiscales supremos y las fiscalías supremas especializadas en materia penal, civil y contencioso administrativo. Le siguen un cuerpo intermedio de fiscalías superiores. En la base, están las fiscalías provinciales, tal como puede apreciarse en la siguiente figura:

**Figura 3. Estructura orgánica del Ministerio Público**



Fuente: Ministerio Público (2016).

- Pese a esta estructura orgánica similar a la del Poder Judicial, el Ministerio Público ostenta algunas particularidades por la propia naturaleza de su función:
  - En primer lugar, existe la figura del fiscal adjunto, que no existe en el Poder Judicial, esto es, el fiscal que apoya en sus labores al titular de un órgano fiscal determinado (sea supremo, superior o provincial).
  - En segundo lugar, existen los fiscales de prevención del delito, encargados de la fiscalización preventiva de determinadas actividades públicas o económicas y en las que potencialmente pueden perpetrarse delitos.
  - En tercer lugar, el Ministerio Público cuenta con un Instituto de Medicina Legal (IML), órgano especializado en investigación forense conformado por médicos y especialistas en esta materia.
- Territorialmente, el Ministerio Público está organizado en por distritos fiscales, siguiendo la organización territorial ya trazada por el Poder Judicial. En la actualidad, existen 32 distritos fiscales y al Ministerio Público solo le falta crear el distrito fiscal de Ventanilla.
- Por especialidad, el Ministerio Público cuenta con fiscalías especializadas en derecho penal, en derecho civil (derecho de familia) y en contencioso administrativo. En los lugares en los que no se justifique la creación de fiscalías especializadas pero en los que sí existe la necesidad de la presencia del Ministerio Público, se crean fiscalías mixtas, competentes para ver todas las materias.
- En tiempos más recientes, el Ministerio Público ha creado algunas fiscalías especializadas en materia penal, para combatir con mayor eficiencia y especialización algunos delitos graves, como el crimen organizado, el terrorismo, las graves violaciones de derechos humanos, los delitos ambientales, entre otras. Al igual que el Poder Judicial, este ministerio cuenta con órganos internos cuya función

es la prevención, evaluación y sanción de las faltas disciplinarias de los fiscales; encabezados por la Fiscalía Suprema de Control Interno.

## 2. PREGUNTA

1. ¿Cómo podría resumir las funciones constitucionales del Ministerio Público?

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 8

### CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El CNM es otro órgano constitucional autónomo del sistema de justicia, creado por la Constitución de 1993. Es totalmente independiente tanto de los poderes del Estado como de otros órganos constitucionales autónomos como el Ministerio Público. Con la creación del CNM, el ordenamiento constitucional peruano migró de un sistema político de designación de jueces y fiscales a un sistema profesional. ¿Qué significa esto?

Tradicionalmente en el Perú y en América Latina, los magistrados eran designados por el poder político, esto es, por el presidente de la República y, en el caso de los jueces supremos, además con la ratificación del entonces Senado<sup>1</sup>. Ese sistema devino en una indebida injerencia y manipulación político partidaria sobre la judicatura, no solo en el Perú sino en toda América Latina, lo que afectó gravemente la independencia judicial, la autonomía fiscal y propició la corrupción.

Por tal motivo, la Constitución de 1993 abandonó tal sistema —tendencia que seguirían varios países de América Latina también— y en su lugar consagró un sistema profesional de designación de magistrados, a cargo de un CNM sin interferencia —al menos formal— del poder político y de conformación mayoritaria de representantes de sociedad civil.

---

<sup>1</sup> «El presidente de la República nombra a los magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura. El Senado ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema» (artículo 245 derogado de la Constitución de 1979).

El artículo 154 de la Constitución establece las siguientes atribuciones del CNM:

- Nombra, previo concurso público, a los jueces y fiscales de todos los niveles, desde los jueces de paz letrados o fiscales provinciales adjuntos hasta los jueces y fiscales supremos, respectivamente.
- Ratifica o no a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años.
- Destituye a los jueces y fiscales de todos los niveles. En el caso de los supremos, los hace de oficio o a petición de parte; en el caso del resto de jueces y fiscales, lo hace a pedido del Poder Judicial o del Ministerio Público, respectivamente.
- Extiende o cancela el título oficial de juez o fiscal.

El CNM está integrado por siete consejeros elegidos —por cinco años— de la siguiente manera (artículo 155 de la Constitución de 1993):

- Uno elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema en votación secreta.
- Uno elegido por la Junta de fiscales supremos en votación secreta.
- Uno elegido por los miembros de todos los colegios de abogados del Perú, en votación universal y secreta.
- Dos elegidos por los miembros de todos los colegios profesionales del Perú, en votación universal y secreta. En esta elección, debido a un cambio normativo en 2010 de la Ley Orgánica del CNM, la elección ya no es «un profesional-un voto». En su lugar, el representante es elegido de forma indirecta por y entre los integrantes de la denominada «Junta de delegados-representantes». El cambio ha sido cuestionado al vulnerar no solo el mandato constitucional, sino también porque en los hechos recortó el derecho al voto y la participación de gran cantidad de profesionales no abogados, lo que restó legitimidad a los representantes elegidos.

- Uno elegido por los rectores de las universidades nacionales, en votación secreta.
- Uno elegido por los rectores de las universidades particulares, en votación secreta. La elección era convocada por la Asamblea Nacional de Rectores, extinta con el cambio de la ley universitaria. Luego de ello, no sin serios cuestionamientos, la elección es convocada por la ASUP.

Cabe la posibilidad, habilitada por la Constitución, de que el Pleno del CNM elija a dos integrantes más: un representante de los trabajadores y un representante de los empresarios, a partir de propuestas que estos gremios propusieran. Una posibilidad que no se ha concretado hasta el día de hoy.

Como se puede apreciar, el CNM solo tiene dos consejeros que representan a instituciones del Estado (Poder Judicial y Ministerio Público) y cinco consejeros que representan a organizaciones de la sociedad civil, como son los colegios de abogados, los otros colegios profesionales (ingenieros, médicos, profesores, etcétera) y las universidades públicas y privadas. En otras palabras, es un órgano integrado mayoritariamente por representantes de sociedad civil y, de esta manera, la Carta de 1993 pretendió alejar la tradicional, pero indebida, injerencia político-partidaria en la designación de jueces y fiscales y, con ello, contribuir a la independencia judicial y a la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

Esta conformación también tiene la siguiente explicación: el Poder Judicial y el Ministerio Público, al ser las instituciones sobre las que recaen directamente las decisiones del CNM, debían estar representadas a fin de que aportaran los aciertos o errores que, a su parecer, se cometían en la selección, ratificación o procesos disciplinarios de los magistrados. Los otros cinco integrantes pertenecerían a la sociedad civil, ya que en el pasado se había perdido la confianza de cómo fueron las elecciones a cargo de entidades políticas del Estado.

En ese escenario, los abogados aportarían desde su actividad la perspectiva de quienes están en contacto diario con la magistratura;

los demás profesionales aportarían la mirada interdisciplinaria sobre la base de la idea de que la justicia es de interés de todos porque a todos afecta («la justicia es demasiado necesaria como para que esté solo en manos de los abogados»); mientras que las universidades (los docentes de las Facultades de Derecho) incorporarían a la academia en los asuntos de la justicia. Además, las universidades tendrían un rol importante que cumplir, en el sentido que es en sus aulas donde se forman a los futuros jueces y fiscales del país —ya en un estudio encargado por el Ministerio de Justicia en 2004 se mostraba la importancia de una buena enseñanza legal en el país (Pásara, 2004)—.

De esta manera, el CNM diseñó y puso en práctica no solo concursos de selección y nombramiento de jueces y fiscales sino también procesos reglados de ratificación (evaluación) y de destitución (disciplinario), los mismos que se han perfeccionado y sofisticado con criterios objetivos y puntajes. Para cumplir estas funciones principales referidas a la carrera judicial y fiscal, el CNM se ha organizado internamente en tres comisiones, cada una conformada por tres consejeros: a) selección y nombramiento, b) evaluación y ratificación y c) procesos disciplinarios.

Si bien la discrecionalidad de los consejeros del CNM no ha desaparecido del todo en estos procesos, se ha reducido considerablemente, aunque aún persisten problemas de arbitrariedad. Con esta profesionalización y objetivación, por ejemplo, en la designación de jueces y fiscales, se esperaba erradicar los cuestionamientos —incluso de corrupción— en estos nombramientos —o al menos reducirla considerablemente— e incrementar la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

Lamentablemente, luego de más de dos décadas de funcionamiento del CNM, el balance es negativo: no se han erradicado o reducido considerablemente los cuestionamientos de corrupción en estos nombramientos, no se ha contribuido a elevar la confianza ciudadana en el sistema de justicia y tampoco se ha fortalecido suficientemente la independencia e imparcialidad judiciales. Muy por el contrario, y salvo honrosas excepciones de honorables exconsejeros, la trayectoria o actuación

de muchos de ellos ha generado gran desconfianza ciudadana debido a graves denuncias públicas.

Un balance especial merece la incorporación de representantes de organizaciones de la sociedad civil en el CNM. «Salvo honrosas excepciones, los representantes de la sociedad civil en el CNM no han estado a la altura de tan importante cargo y, por el contrario, en algunos casos han contribuido al descrédito del CNM» (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014b, p. 23). Ello lleva a identificar que, por ejemplo, no es el tipo de profesión el que define si un consejero se desempeña bien o mal en el cargo. En efecto, hay que

evitar prejuicios y mitos, como, por ejemplo, el que refiere que solo los abogados debieran integrar esta institución (los conflictos de interés no solo se han presentado por parte de los profesionales no abogados y, según se conoce, en los momentos difíciles del Consejo han sido los no abogados quienes han encabezado el recobro de la legitimidad, entre otros) (Silva, 2016, p. 111).

Tómese en cuenta que

[...] en la carta de 1993 se optó por la participación de la sociedad civil [...] como alternativa para desterrar la ilícita injerencia político-partidaria en la designación de jueces y fiscales. Sin embargo, luego de casi dos décadas de funcionamiento del CNM, esta fórmula constitucional no solo no ha alejado la ilícita injerencia partidaria, sino que le ha sumado otra distorsión igual de grave: la ilícita influencia de redes de corrupción representadas, en ocasiones, por ciertos estudios de abogados (Facultad de Derecho de la PUCP, 2014b, p. 23).

Lamentablemente, una comisión de profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP, concluyó, al respecto, que

Según la información recibida, estas redes ilícitas inclusive han extendido su influencia a algunas facultades de derecho y colegios profesionales. Muestra de ello es el mercado de títulos profesionales y grados académicos que se ha formado alrededor de los concursos

de selección y nombramiento y de evaluación y ratificación. Gracias a dicho mercado, a ciertos candidatos o magistrados les resulta demasiado sencillo obtener títulos y grados que los favorecen al momento de la evaluación curricular. A lo anterior se suma también un mercado ilegal de publicaciones que se ha formado alrededor de los concursos y procedimientos que convoca el CNM. De esta manera, algunos candidatos o magistrados pueden mostrar como suyas algunas publicaciones de dudosa calidad y procedencia a fin de elevar su calificación curricular (2014b, pp. 23-24).

En efecto, los fenómenos como la «cartonitis» (la mera acumulación de títulos y certificados sobre la base de que cada uno otorga un puntaje, quedando de lado la evaluación de la calidad de esos estudios), así como la vulneración de los derechos de autor (problemas de presunto plagio) y de las normas de la Biblioteca Nacional se han presentado en más de una ocasión en los concursos para magistrados. Lo primero, junto a otros factores, presuntamente habría generado algunas redes que no se llegan a descubrir del todo y que terminan por perjudicar la apariencia de independencia del evaluador.

En ese marco, consideramos que

[...] es indispensable evaluar y revisar la participación de la sociedad civil en el CNM. Entre otras medidas, deberían exigirse requisitos más estrictos a los candidatos a consejeros, deberían establecerse incompatibilidades dirigidas a que los consejeros no tengan vinculación directa o indirecta con estudios de abogados, entre otros requisitos. Esta propuesta alcanza también a los consejeros que han sido elegidos por la Corte Suprema y la Junta de fiscales supremos (p. 24).

En consecuencia, corresponde hacer un balance crítico de la actuación del CNM y de las organizaciones representativas de la sociedad civil —que sin duda no han estado a la altura de las circunstancias— y buscar reformas constitucionales en su conformación y en el proceso de elección que permitan salir de la actual crisis en el que se encuentra este órgano constitucional autónomo. No se trata de retornar al modelo o sistema

político anterior, sino de encontrar una fórmula que incorpore la periódica rendición de cuentas por parte de los consejeros y establezca requisitos más exigentes para acceder al CNM.

A este peligroso escenario, se suma el problema del inexistente control real sobre los consejeros del CNM por parte de organismos, como el Congreso de la República, que se ha evidenciado en casos de inconductas o irregularidades clamorosas frente a las cuales, sin embargo, el parlamento no tomó medida de control alguna<sup>2</sup>.

A diferencia de las otras altas autoridades del sistema de justicia (jueces y fiscales supremos, magistrados del Tribunal Constitucional, entre otros), los consejeros del CNM no solo están sometidos al control político parlamentario regulado en los artículos 99 y 100 de la Constitución actual, sino que adicionalmente pueden ser removidos del cargo por «causa grave», con el voto de dos tercios del número legal de parlamentarios por parte del Congreso de la República<sup>3</sup>. En el pasado hubo un consejero removido del cargo por esta causa, al haberse reunido fuera del CNM con un postulante a la magistratura suprema<sup>4</sup>.

En ese sentido,

consideramos que no solo es suficiente introducir mejoras en el diseño institucional del CNM y sus funciones, sino que es fundamental que lleguen a dicho órgano constitucional consejeros de destacada trayectoria ética, profesional y democrática, que representen la reserva moral de nuestro país. De lo contrario, estamos convencidos de que todo diseño institucional en este ámbito estará condenado al fracaso (p. 24).

---

<sup>2</sup> La actuación de nuevos consejeros en el conocido caso *Quispe Pariona* rompió con la legitimidad construida con tanto esfuerzo por el CNM.

<sup>3</sup> «Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros» (artículo 157 de la Constitución).

<sup>4</sup> En efecto, en abril de 2010 fue removido del cargo —por el Pleno del Congreso de la República— el entonces consejero Efraín Anaya Cárdenas, elegido por los colegiados de los colegios profesionales no abogados.

## 1. PROCESOS DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO

El CNM periódicamente convoca a concursos públicos para cubrir plazas de jueces y fiscales, de todas las instancias, en todo el país y que suelen ser masivos con muchos postulantes. El concurso consta de tres fases en el orden siguiente:

- Un examen escrito objetivo, en el que el CNM suele desaprobado a la gran mayoría de postulantes que, en consecuencia, ya no pasan a la fase siguiente. El CNM encarga a profesores y expertos externos la preparación de las preguntas en diversas áreas del derecho. El resultado puede ser recusado si es que el postulante lo solicita basándose en alguna irregularidad en la calificación.
- Evaluación del currículum a partir de criterios objetivos pero diferenciados si el postulante ya es magistrado (y postula para un ascenso) o si el postulante es un abogado en ejercicio o un profesor universitario, pues resulta apropiado exigir requisitos distintos a quienes han tenido diferentes trayectorias profesionales. Luego de la evaluación curricular, el CNM asigna un puntaje a cada currículum, decisión que puede ser observada por el postulante, quien puede pedir una segunda revisión, lo que ha generado —en la práctica— que el CNM reconsidere con excesiva frecuencia la evaluación curricular.

Así, el currículum de un postulante que ya es magistrado, será evaluado tomando en cuenta —principalmente— su producción jurisdiccional o fiscal (sus mejores sentencias o dictámenes, su productividad, la gestión del despacho, etcétera) y, en general, su actuación como juez o fiscal (si ha tenido reconocimientos de su institución por ejemplo) y no tanto por su producción académica.

En cambio, el currículum de un postulante que es profesor universitario, será evaluado tomando en cuenta, principalmente, su producción académica (cuántos libros y artículos ha escrito, la calidad de estos, su participación en eventos nacionales e

internacionales, etcétera). En el caso del currículo de un postulante que es abogado en ejercicio, el mismo será evaluado tomando en cuenta —principalmente— sus mejores escritos (demandas, contestaciones de demanda, alegatos, etcétera) y su conducta como abogado (si tiene denuncias ante los órganos de control interno o ante el Colegio de Abogados respectivo, etcétera).

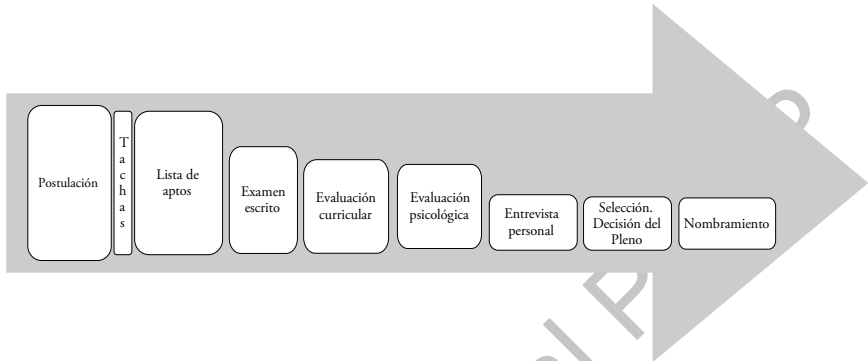
- Los postulantes que aprobaron el examen escrito y que obtuvieron los más altos puntajes en la evaluación curricular, pasan a la tercera y última fase: la entrevista personal ante el pleno del CNM (a veces el Consejo se divide en salas para realizarlas, salvo que sea la elección de magistrados supremos). Esta entrevista es pública y en la misma los consejeros preguntan al postulante no solo sobre sus conocimientos del derecho, la doctrina y la jurisprudencia sino también sobre sus posiciones jurídico-ideológicas y sobre los cuestionamientos que la prensa y la ciudadanía pueden haber formulado en contra de determinados candidatos.

Apenas culmina la entrevista, los consejeros votan y asignan un puntaje al postulante. Luego, el pleno del CNM promedia el puntaje obtenido en la entrevista y suma todos los puntajes de cada fase del concurso, con lo que elaboran un *ranking* de los postulantes. Teniendo a la vista dicho *ranking*, el pleno del CNM vota para elegir o no a los finalistas. Según el artículo 154.1 de la Constitución, se requieren cinco votos —de un total de siete— para elegir a un juez o fiscal; si el postulante no alcanza dicha votación, no puede ser elegido. En este caso, el CNM debe de motivar debidamente por qué se aparta del orden de mérito establecido.

En ocasiones ha ocurrido que un postulante —a pesar de haber obtenido un alto puntaje— es objeto de serios cuestionamientos éticos y de denuncias de corrupción, ante lo cual el CNM ha optado por no elegirlo, porque, entre otras exigencias, el artículo 2.8 de la Ley de Carrera Judicial dispone que el juez debe ostentar una «trayectoria personal éticamente irreprochable».

A continuación, un cuadro que resume este proceso de selección y nombramiento ante el CNM.

**Figura 4. Proceso de selección y nombramiento ante el CNM**



Fuente: Facultad de Derecho de la PUCP (2014b, p. 13).

## 2. PROCESOS DE EVALUACIÓN Y RATIFICACIÓN

El artículo 154.2 de la Constitución dispone que todos los jueces y fiscales, de todos los niveles, deben ser sometidos a ratificación cada siete años. Esta figura es polémica: por un lado, quienes la critican señalan que es una suerte de Espada de Damocles contra la independencia de los magistrados; por otro lado, hay otro sector que sostiene que es una suerte de válvula de escape para que se separen a malos jueces y fiscales ante la gran dificultad de probar presuntos actos de corrupción.

En principio, la ratificación debería evaluar solo el desempeño de los jueces y fiscales y no la conducta, esto es, si son eficientes y solventes en su desempeño jurisdiccional o fiscal y a ello apunta por ejemplo la Ley de Carrera Judicial. Sin embargo, en los hechos, también se evalúa —en parte— la conducta de los mismos, esto es, si tienen o no denuncias ante

los órganos de control interno, si son objeto de denuncias ciudadanas o investigaciones periodísticas, entre otros criterios.

En tal sentido, si bien el proceso de ratificación se distingue del proceso disciplinario de destitución porque el primero evalúa el desempeño y el segundo la conducta, a la vez tienen aspectos en común, pues ambos procesos evalúan la conducta del juez o fiscal, aunque el primero evalúa inconductas no necesariamente muy graves individualmente consideradas pero que si son reiteradas o se suman a otras, pueden gatillar la no ratificación (la separación permanente) del magistrado, en tanto que el proceso disciplinario se reserva para las inconductas más graves y tipificadas también en la Ley de Carrera Judicial que, de ser probadas, merecerían la destitución.

Los procesos de evaluación y ratificación de magistrados responden a la responsabilidad que como contrapartida trae la independencia en la función judicial y fiscal; y a su vez cumplen con importantes fines tal como ha sido señalado por el Tribunal Constitucional. La ratificación da cuenta periódicamente sobre cómo ha sido ejercido la independencia en el cargo: ¿de forma responsable o no?, ¿de forma motivada y debidamente argumentada?, ¿con las mínimas garantías del debido proceso o no? En ese sentido, sirve como mecanismo de control al ejercicio de la función pública del magistrado, incentiva la sana competencia entre los magistrados y fomenta la participación ciudadana en la gestión del servicio de justicia al ser un procedimiento público en el que se puede entregar información sobre la calidad de su desempeño (sentencia del Tribunal Constitucional, del 12 de agosto de 2005, expediente 3361-2004-AA/TC, caso *Jaime Amado Álvarez Guillén*).

Cada vez que el juez o fiscal cumple siete años de ejercicio de la función, es convocado al denominado proceso de ratificación, el mismo que puede extenderse excesivamente en el tiempo, entre otras razones, porque el magistrado no ratificado puede interponer un recurso de reconsideración ante el propio CNM (aunque eso sí, con la primera decisión el magistrado queda suspendido del cargo hasta la segunda decisión).

Asimismo, se ha consolidado una línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional de revisión —vía procesos judiciales de amparo— de las decisiones de no ratificación por parte del CNM, a pesar de la disposición en contrario prevista en el artículo 142 de la Constitución<sup>5</sup>, pero en clave de la tutela de derechos fundamentales a través, entre otros principios de interpretación constitucional, del principio de interdicción de la arbitrariedad<sup>6</sup>.

Para ratificar o no a un juez o fiscal se requieren cuatro votos a favor de un total de siete consejeros del CNM. Las decisiones deben ser debidamente motivadas y de pleno conocimiento del magistrado sometido a ratificación, para que pueda ejercer su derecho de defensa. Con el tiempo, estos procesos de ratificación se han ido rodeando de garantías gracias a la jurisprudencia constitucional y a los acuerdos de solución amistosa que el Estado peruano suscribió con un grupo de magistrados, hace algunos años, y que fueron debidamente homologados (ratificados) por la CIDH.

### 3. PROCESOS DISCIPLINARIOS DE DESTITUCIÓN

Como ya hemos señalado, en el Perú tenemos un modelo mixto de control disciplinario de jueces y fiscales: un control interno a cargo de los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, y el CNM, único competente para imponer la sanción más severa como es la destitución a jueces y fiscales de todas las instancias y en todo el país. En el caso de los jueces y fiscales supremos, el CNM tiene la potestad de abrirles proceso disciplinario de oficio o a pedido de parte; en cambio, en el caso del resto de jueces y fiscales, el CNM solo puede iniciar proceso disciplinario de destitución si así se lo pide el Poder Judicial

---

<sup>5</sup> «No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces» (artículo 142 de la Constitución).

<sup>6</sup> Que postula que en el Estado constitucional no existen zonas exentas de control constitucional, en defensa de los derechos fundamentales.

o el Ministerio Público, respectivamente (a través de a OCMA o la Fiscalía Suprema de Control Interno).

Según la Ley de Carrera Judicial, los jueces pueden incurrir en faltas leves, graves y muy graves y la sanción a imponerles debe ser proporcional a la falta cometida (amonestación, multa, suspensión o destitución). En tal sentido, solo puede imponerse la sanción de destitución si es que se incurre en falta muy grave. En total son catorce faltas graves que están debidamente tipificadas en el artículo 48 de la Ley de Carrera Judicial.

En un inicio, el CNM abre una etapa corta de investigación preliminar, luego de la cual decide abrir o no un proceso disciplinario de destitución. Iniciado el proceso de destitución, el CNM inicia una fase de investigación de los hechos que se le imputan al magistrado investigado y, como corresponde, se le permite ejercer su derecho de defensa cuestionando las pruebas o aportando pruebas de descargo. Asimismo, el CNM puede solicitar información a entidades públicas y privadas, a fin de verificar hechos, cifras o datos y puede recibir información de la prensa, de los ciudadanos o de organizaciones de sociedad civil, fuente que inclusive puede tener carácter reservado; eso sí, siempre se le da el derecho de defenderse.

Culminada la fase de investigación, el Pleno del CNM vota si se le impone —o no— la sanción de destitución al magistrado sometido a investigación. En este caso, se requieren cuatro votos para tomar una decisión. Esta resolución del CNM, si bien el artículo 154.3 de la Constitución establece que es «inimpugnable», la sostenida jurisprudencia constitucional ha considerado que si vulnera gravemente derechos fundamentales del magistrado, también es pasible de control constitucional.

En la historia del CNM han sucedido destituciones importantes, como el de toda una sala civil de la Corte Suprema en 2005 —caso *Becom* (Romero, 2005) que, posteriormente, fue en los hechos dejada sin efecto a través de cuestionables procesos de amparo—, así como la destitución de un Fiscal de la Nación en ejercicio que había sido involucrado

en sanciones disciplinarias contra un grupo de fiscales que venían investigando presuntos hechos de corrupción en la región Áncash.

#### **4. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA**

Los artículos 182 y 183 de la Constitución encargan al CNM otras dos tareas: la designación del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), quienes son elegidos por un periodo de cuatro años renovables, esto es, que pueden postular a la reelección.

El CNM convoca a concurso público para designar —por separado y en la fecha que corresponda— a estos titulares de dos órganos constitucionales que integran el sistema electoral. El mismo CNM también los puede remover del cargo —de ser el caso— si es que incurren en falta grave.

#### **5. PREGUNTA**

- |   |
|---|
| 1. ¿Considera que el CNM debería ser reformado constitucional o legislativamente? |
|---|

## CAPÍTULO 9

### ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

El artículo 151 de la Constitución creó la AMAG como entidad encargada de la formación y capacitación de jueces y fiscales de todos los niveles. A pesar que el referido artículo constitucional se encuentra en el capítulo referido al CNM, la carta política dispone que la AMAG forme parte del Poder Judicial, lo que, sin embargo, no ha impedido que en su Consejo Directivo participen representantes del Ministerio Público y del CNM.

La AMAG cuenta con tres programas académicos para cumplir con su propósito constitucional:

- Programa de actualización y perfeccionamiento, dirigido a jueces, fiscales y personal auxiliar del Poder Judicial y del Ministerio Público, que busca, como su mismo nombre lo indica, actualizar y perfeccionar de manera permanente y descentralizada, mediante el desarrollo de programas de acreditación de la especialidad, diplomados, conferencias, talleres y cursos que luego el magistrado o personal auxiliar podrá incorporar en su currículo.
- Programa de capacitación para el ascenso, dirigido a jueces y fiscales ya en ejercicio, que desean postular a una plaza jurisdiccional o fiscal de instancia superior. Dentro de este programa, existe un capítulo especial dirigido a reforzar las competencias de los magistrados que están próximos a someterse a proceso de ratificación.

- Programa de Formación de Aspirantes (PROFA), dirigido a los abogados y abogadas que desean postular a una plaza jurisdiccional o fiscal. Este programa también se encarga de la formación de los jueces y fiscales —especialmente de instancias inferiores— que el CNM periódicamente designa.

La AMAG desarrolla las actividades de todos sus programas académicos no solo en la ciudad de Lima sino en el ámbito nacional, dependiendo de las necesidades de formación de los magistrados, personal auxiliar o aspirantes.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 10

### MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

El MINJUS forma parte del Poder Ejecutivo y se rige por la Constitución, la Ley Orgánica del Sector Justicia (decreto ley 25993) y su Ley de Organización y Funciones (ley 29809). Es el ministerio encargado de las políticas públicas en materia de derechos humanos, defensa jurídica del Estado y acceso a la justicia.

En tal sentido, el artículo 4 de la ley 29809, establece que el MINJUS tiene los siguientes ámbitos de competencia:

- Derechos humanos. Hace unos años se creó el viceministerio de derechos humanos.
- Defensa jurídica del Estado. Existe el Consejo de defensa jurídica del Estado que tiene a su cargo todas las procuradurías públicas, tanto sectoriales (salud, educación, etcétera) como especializadas (por ejemplo, la procuraduría anticorrupción).
- Acceso a la justicia. Para tal efecto, existe la defensa pública de los ciudadanos y ciudadanas que comparen ante la justicia —como acusados o víctimas— y no tienen recursos para contratar un abogado.
- Política penitenciaria. Esta política está a cargo del INPE, organismo público descentralizado del MINJUS.

- Regulación notarial y registral. Para lo cual existe el Consejo del Notariado y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), esta última es un organismo descentralizado autónomo.
- Relación del Estado con las Iglesias (católica y evangélicas). Para ello existe la Dirección General de Justicia y Cultos.
- Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional. Por ello, se suele decir que el Ministro de Justicia es el asesor jurídico del presidente de la república.

De ahí la gran importancia que el MINJUS también tiene para el buen o mal funcionamiento del sistema de justicia. Para efectos de este libro, a continuación desarrollaremos dos funciones que consideramos esenciales en el sistema de justicia: el sistema penitenciario y la defensa pública de las personas que no pueden contratar a un abogado.

## 1. DEFENSA PÚBLICA

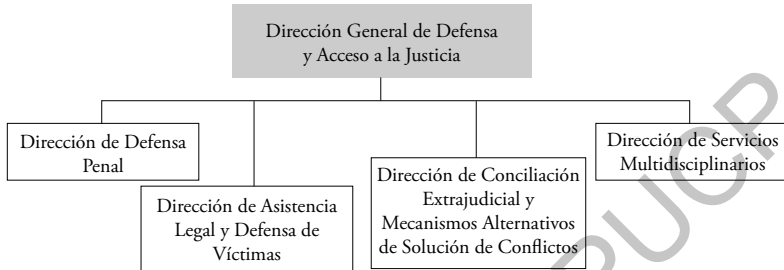
El artículo 139.16 de la Constitución consagra el derecho fundamental de las personas de escasos recursos a que el Estado les provea de defensa gratuita<sup>1</sup>. En otras palabras, toda persona acusada de un delito, o víctima del mismo, tiene derecho a que el Estado le asigne un abogado defensor si es que dicha persona no puede pagar un abogado privado. Asimismo, en otros procesos judiciales en los que está en juego la violación de derechos fundamentales de sectores sociales en situación de vulnerabilidad, el Estado también proveerá de defensa judicial gratuita si así lo necesita la persona.

---

<sup>1</sup> «Son principios y derechos de la función jurisdiccional [...]. El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala» (artículo 139.16 de la Constitución).

La estructura de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia es la siguiente<sup>2</sup>:

**Figura 5. Estructura de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia**



Fuente: MINJUS (2014a, p. 2).

El servicio de defensa pública está a cargo de la Dirección General de defensa pública y acceso a la justicia, que actualmente cuenta con 1630 abogados y abogadas distribuidos en 335 oficinas en el ámbito nacional que brindan defensa gratuita a personas de escasos recursos, fundamental, aunque no exclusivamente, en procesos penales. Es lo que tradicionalmente se conocían como los «abogados de oficio». A continuación, un mapa de la distribución de los defensores públicos a nivel nacional:

<sup>2</sup> Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia-Datamart. Estructura de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia.

**Tabla 3. Distribución de los defensores públicos en el Perú**

Distrito judicial	Defensores públicos
Amazonas	21
Áncash	54
Apurímac	12
Arequipa	42
Ayacucho	27
Cajamarca	27
Callao	35
Cañete	20
Cusco	48
Huancavelica	12
Huánuco	43
Huaura	29
Ica	53
Junín	31
La Libertad	64
Lambayeque	48
Lima	137
Lima Norte	48
Lima Sur	30
Loreto	21
Madre de Dios	12
Moquegua	16
Pasco	14
Piura	37

Distrito judicial	Defensores públicos
Puno	38
San Martín	27
Santa	53
Sullana	13
Tacna	20
Tumbes	12
Ucayali	25
Total	1069

Fuente: MINJUS (2014b, p. 19) y Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (Datamart, 2014).

Pese a que es un servicio que ha mejorado en los últimos años con el incremento del número de abogados y la mejor selección y capacitación de los mismos, sin duda aún resulta insuficiente para atender la gran demanda de acceso a la justicia de personas de escasos recursos. El reto es mucho más complejo si tomamos en cuenta que —dado que somos un país multicultural— la defensa pública también debería incorporar a abogados y abogadas que hablen el idioma predominante en la región, aparte del castellano.

Tal es la importancia de la defensa pública para el acceso a la justicia de sectores sociales de escasos recursos, que en otros países se ha creado un órgano autónomo encargado de brindar este servicio, con una organización similar a las defensorías del pueblo.

## 2. SISTEMA PENITENCIARIO

El INPE es un organismo público descentralizado del MINJUS y con autonomía presupuestal. Es el encargado de dirigir y administrar el sistema nacional penitenciario, en el marco de la Constitución, el Código

de ejecución penal (decreto legislativo 654) y de la ley 29709 (Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria); esta última regula el régimen laboral y disciplinario de los «servidores penitenciarios», esto es, los encargados de la administración y seguridad de los centros penitenciarios<sup>3</sup>.

El sistema penitenciario es clave para el buen —o mal— funcionamiento del sistema de justicia, pues brinda a la sociedad —o debería brindar— la seguridad de que las personas peligrosas socialmente, estén debidamente aisladas —por un tiempo determinado, proporcional al delito cometido— para que no causen más daños o representen un peligro. Por otro lado, también le corresponde reinsertar o resocializar a las personas que han cometido un delito, para que cuando cumplan su pena privativa de libertad, ya no vuelvan a incurrir en nuevos delitos; esto último, además, es un principio constitucional consagrado en el artículo 139.22 de la Constitución<sup>4</sup>. Por su parte, las personas privadas de libertad tienen el derecho a ocupar centros penitenciarios «adecuados» (artículo 139.21).

Sin embargo, la realidad es absolutamente contraria a las funciones que supuestamente debería cumplir el sistema nacional penitenciario. Los centros penitenciarios no brindan total seguridad a la sociedad con el aislamiento de las personas que han delinquido, pues desde hace mucho tiempo ya se sabe que estos delincuentes siguen ordenando la comisión de nuevos delitos (secuestros, asesinatos, entre otros) o extorsionando desde la cárcel a través de teléfonos celulares, a pesar que los mismos están prohibidos en los centros penitenciarios.

---

<sup>3</sup> Al respecto, hay que precisar sin embargo que la seguridad de algunos centros penitenciarios aún sigue estando a cargo de la Policía Nacional del Perú (PNP), pues el INPE no tiene la capacidad operativa ni los recursos suficientes para brindar seguridad en todos los centros penitenciarios. Son en total sesenta y ocho (68) establecimientos penitenciarios en el Perú, de los cuales cinco (5) están a cargo de la PNP, treinta y dos (32) a cargo del INPE y treinta y uno (31) a cargo de la PNP y del INPE a la vez. (Campos, 2015, p. 9).

<sup>4</sup> «El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad».

Asimismo, salvo excepcionales experiencias de rehabilitación de jóvenes infractores, los centros penitenciarios tampoco son espacios de rehabilitación y reincorporación a la sociedad de las personas que delinquen. Por el contrario, se han convertido en una suerte de escuelas del crimen, debido a diversos factores como la no separación entre reos primarios y reincidentes o que el control interno de muchos centros penitenciarios —en los hechos— está en manos de los jefes criminales, conocidos como «taitas», que piden cupos a los reos nuevos o sus familiares y que forman bandas o grupos al interior del penal.

Toda esta situación se agrava por el mal estado en el que se encuentran la mayor parte de los centros penitenciarios, la sobrepoblación penitenciaria y la corrupción que campea en dicho sector, de responsabilidad tanto de servidores penitenciarios como de policías. Existe un total de 68 centros penitenciarios en todo el país que tienen una capacidad para albergar a 32 190 internos (Campos, 2015, p. 11).

Sin embargo, según Campos, en la actualidad la población penitenciaria llega a los 71 961 internos (2015, p.11), sobrepasando en más de 100 % la capacidad de los centros penitenciarios. Esto se debe no solo al incremento de la inseguridad ciudadana y la criminalidad sino también a las políticas de seguridad aplicadas en los últimos años en nuestro país, que han privilegiado el incremento de las penas para diversos delitos, en especial, los delitos violentos.

A pesar que en el Perú se ha privilegiado el agravamiento de las penas como una de las estrategias para combatir la inseguridad y la criminalidad, lo que se conoce doctrinalmente como «demagogia punitiva» o «populismo penal», no se ha invertido lo suficiente en la construcción o mejoramiento de centros penitenciarios, ni en la mejora de las condiciones de trabajo de los servidores penitenciarios, ni en el combate a la corrupción en este ámbito.

En otras palabras, el Estado ha decidido recluir a más personas en las cárceles pero no ha invertido lo suficiente en ampliar la capacidad penitenciaria, empeorando así la situación de hacinamientos y de mafias,

con lo cual, no solo no ha contribuido a combatir la criminalidad sino que hasta ha contribuido —involuntariamente, por cierto— a incrementarla, en especial, los delitos que se cometen desde las cárceles.

Por ello, desde hace buen tiempo diversos expertos, académicos y ex funcionarios públicos, vienen planteando la necesidad de rediseñar la política penitenciaria en el Perú, para que cumpla —efectivamente— con sus propósitos constitucionales de brindarle seguridad a la sociedad y de rehabilitar a las personas que delinquen. Ello pasa por invertir más en el sistema penitenciario, no solo en infraestructura sino también en personal y en lucha contra la corrupción. También pasa por combinar las penas privativas de libertad con otro tipo de penas como el arresto domiciliario o los grilletes electrónicos, que correcta y honestamente implementados, pueden contribuir a reducir el hacinamiento de las cárceles.

Pero lo más importante es invertir e implementar programas y medidas dirigidas a la verdadera resocialización de las personas que delinquen, en especial, los jóvenes. Diversos estudios comparados demuestran que los jóvenes de 18 a 24 años tienen más posibilidades de resocialización. Esta tarea el Estado tiene que acometerla en colaboración con organizaciones de la sociedad civil como Iglesias, empresariados y organizaciones no gubernamentales.

Esta apuesta por la rehabilitación de la persona que ha delinquido, no solo es por dar cumplimiento a un mandato constitucional contenido en el artículo 139.22 de la carta de 1993, sino porque está demostrado que resulta más barato para el Estado y la sociedad, rehabilitar a estas personas que mantenerlas en la cárcel, como han demostrado la experiencia de algunos países desarrollados como Canadá o Suecia. Ciertamente, no todas las personas privadas de libertad pueden ser rehabilitadas, pero al menos un porcentaje importante si pueden lograrlo, con lo cual se contribuiría significativamente a combatir la sobrepoblación penitenciaria, pudiéndose dar las condiciones para restablecer el principio de autoridad y mejorar la seguridad al interior de las cárceles.

## CAPÍTULO 11

### POLICÍA NACIONAL

El artículo 166 de la Constitución establece que la Policía Nacional del Perú (PNP) «tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia [...]». En consecuencia, la PNP tiene como propósito central garantizar el orden interno en el país, a diferencia de las Fuerzas Armadas cuya finalidad es la defensa nacional.

¿Qué relación tiene entonces la PNP con el sistema de justicia? Formulada de otra forma esta interrogante: ¿Qué relación hay entre el sistema de seguridad ciudadana y el sistema de justicia? Como se sabe, los jueces y fiscales toman decisiones o adoptan medidas que son de obligatorio cumplimiento para las partes en un proceso determinado. ¿Qué ocurre si no se acata lo dispuesto por el Poder Judicial y el Ministerio Público? Pues bien, estas instituciones pueden pedir el apoyo de la PNP para hacer cumplir —en forma imperativa— sus decisiones. Al respecto, el artículo 118 de la Constitución establece como una de las obligaciones constitucionales del Poder Ejecutivo —del que la PNP hace parte— «cumplir y *hacer cumplir las sentencias* y resoluciones de los órganos jurisdiccionales» (las cursivas son nuestras).

De esta manera, la PNP presta apoyo a los fiscales en la investigación de presuntos hechos criminales y en la actuación de los medios probatorios. En el caso de los jueces, la PNP está en la obligación de hacer cumplir sus sentencias, como detener a una persona que ha sido condenada penalmente, recuperar una propiedad que ha sido ilegalmente despojada, etcétera.

Asimismo, las comisarías y dependencias policiales en todo el territorio nacional, suelen ser la puerta de entrada de los ciudadanos para el sistema de justicia penal, sea como víctimas o como imputados. Cuando somos víctimas de un robo o nos vemos involucrados en un accidente de tránsito o algún incidente violento o delictivo (un secuestro o intento de por ejemplo), ¿cuál es nuestro primer contacto con el sistema de justicia? Evidentemente la PNP al sentar la respectiva denuncia policial o al requerir o recibir el auxilio o protección policial. Por cierto, luego la PNP da cuenta al Ministerio Público, pero el primer contacto que el ciudadano suele tener con el sistema de justicia penal, es la policía.

En consecuencia, si bien los sistemas de seguridad ciudadana y de justicia tienen propósitos distintos, a la vez están estrechamente vinculados, pues —en un Estado de derecho— los delitos que la PNP previene, evita, investiga o combate, deben ser investigados y juzgados por el Ministerio Público y el Poder Judicial. Ni las víctimas ni la policía pueden tomar justicia por mano propia, por más atroz que haya sido el delito; la civilización y el Estado de derecho exigen que tal delito sea investigado y juzgado con todas las garantías del debido proceso, no para favorecer al delincuente —como erróneamente a veces se dice— sino para cerciorarnos que no vamos a condenar a un inocente.

Sin embargo, en los hechos en nuestro país, con frecuencia hay mutuas acusaciones entre la PNP de una orilla y, de la otra, jueces y fiscales. La PNP en ocasiones se queja que ellos se esfuerzan en capturar a los delincuentes que, luego, son liberados o tratados benignamente, por jueces y fiscales; estos, a su vez, exigen que la PNP haga mejor su trabajo pues no acopian

los medios probatorios indispensables para investigar o condenar a una persona imputada de un delito.

¿Quién dice la verdad? En nuestra opinión, creemos que hay algo de verdad en cada parte. Hay casos en los que efectivamente algunos malos jueces y fiscales liberan a conocidos delincuentes —muchos de ellos, reincidentes—, en un contexto bastante extraño y con visos de complicidad y corrupción. Igualmente, también hay otros casos en los que los policías —por corrupción, por negligencia en el cumplimiento de sus funciones o por cumplir como sea las órdenes superiores— capturan a presuntos delincuentes, pero con un pésimo acopio de medios probatorios que incriminen a tales personas y así, ante la falta o insuficiencia de pruebas, los jueces y fiscales tienen que liberarlos.

Por ello, es importante ser conscientes de que tradicionalmente ha existido tensiones entre la PNP, por un lado, y el Ministerio Público, por el otro y, en menor medida, con el Poder Judicial. En el caso del Ministerio Público y la PNP, ambas instituciones —en los hechos— se disputan el liderazgo de la investigación penal, aunque constitucionalmente está claro que ese papel le corresponde cumplir a los fiscales; son ellos a los que les corresponde, por ejemplo, la calificación y tipificación o no de determinados hechos como delitos. Ciertamente, la policía cumple un papel muy valioso por la experiencia acumulada en materia de investigación criminal.

## PREGUNTA

1. ¿Por qué es tan importante la PNP para el buen o mal funcionamiento del sistema de justicia?

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 12

### COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DEL PARLAMENTO

El parlamento nacional cuenta con diversas comisiones de trabajo, dirigidas a especializar la labor parlamentaria de legislar e investigar. En ese marco, la Comisión de justicia y derechos humanos del congreso es la encargada de dictaminar todos los proyectos de ley referidos al sistema de justicia y los derechos fundamentales. No es en exclusividad la que trata estos temas, pues también la Comisión de Constitución y Reglamento lleva adelante las modificatorias de rango constitucional que se prevean sobre el sistema de justicia.

En consecuencia, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos cumple un rol muy importante para el buen o mal funcionamiento del sistema de justicia, pues la aprobación de una buena o mala reforma legal en relación al Poder Judicial, el Ministerio Público, el CNM u otra institución del sistema, incidirá directamente en el servicio de justicia que reciba el ciudadano; como, por ejemplo, los proyectos relacionados a los códigos materiales y procesales con los que los magistrados definirán los casos que se ventilen en sus despachos. En ocasiones, el parlamento ha aprobado leyes en materia judicial que han creado «cuellos de botella» o han incrementado innecesariamente la carga procesal<sup>1</sup>; otras veces,

---

<sup>1</sup> Hace algunos años se dispuso la obligatoriedad de las AFP de demandar a los empleadores que deban aportes de los trabajadores, sea el monto que sea, lo que inundó

se han aprobado leyes que, por el contrario, han contribuido a acelerar los procesos judiciales<sup>2</sup>.

En dicha comisión suelen participar representantes de todas las bancadas parlamentarias, aunque la presidencia suele asignarse —por previo acuerdo político— a un partido determinado. En el debate sobre una norma o reforma legal referida al sector justicia, la comisión suele convocar para escuchar y dialogar con representantes de todas las instituciones del sistema de justicia, expertos y académicos. También invita a autoridades que han sido objeto de denuncias públicas.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos también ha sido escenario del control político ejercido sobre los consejeros del CNM. Y no es la única encargada de ello, pues la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales también tiene ese encargo, a través de los artículos 99 y 100 de la Constitución, sobre los magistrados supremos, por ejemplo.

---

de demandas los juzgados de paz letrados —sobre todo de Lima— con procesos judiciales en los que demandaban sumas irrisorias. Una reforma legal posterior corrigió este despropósito.

<sup>2</sup> Hace algunos años se aprobó una reforma legal del proceso judicial de filiación (reconocimiento de paternidad), en virtud de la cual a los demandados que se negaran a hacerse la prueba del ADN se les presume padres, con lo que se simplificó mucho este proceso a favor del menor.

## CAPÍTULO 13

### REFLEXIONES FINALES: LA JUSTICIA QUE TODOS QUEREMOS

En este breve libro hemos intentado describir y explicar en forma sencilla el abanico de instituciones que conforman el sistema de justicia, en el cual, evidentemente el Poder Judicial ocupa un lugar protagónico. Solo nos resta compartir algunas reflexiones finales en torno a la justicia en nuestro país:

- Un sistema de justicia independiente, eficiente y confiable —que, en síntesis, proteja los derechos de los ciudadanos y resuelva las controversias jurídicas que surjan— es vital para la vigencia real del Estado de derecho. No puede haber igualdad ante la ley ni respeto a la legalidad si es que no se cuenta con una justicia independiente, eficiente y en la que la sociedad en su mayoría confíe. A mayor justicia, mayor respeto de la legalidad.
- De esta manera, la corrupción es la negación no solo de la legalidad y de la igualdad ante la ley, sino de la justicia misma, pues no puede haber un fenómeno más corrosivo de los Estados y sociedades democráticas que la generalización y profundización de la corrupción. A mayor corrupción, menor justicia.
- Una justicia independiente, eficiente y confiable es vital también para la democracia. En gran medida, la calidad de una democracia se puede medir por la posibilidad o no con la que cuentan

sus ciudadanos para poder satisfacer sus necesidades en salud, educación, vivienda, justicia, entre otros. Por ende, el acceso a la justicia es una característica de una sociedad democrática. A mayor justicia, mayor democracia.

- Una justicia independiente, eficiente y confiable solo es posible en un régimen democrático y no en un régimen autoritario. Una dictadura es la negación del principio de equilibrio de poderes —precisamente porque aspira a concentrar el poder— y, por ende, es incompatible con la independencia judicial y la autonomía de las demás instituciones del sistema de justicia. A mayor autoritarismo, menor justicia.
- En consecuencia, interesarse y velar por un buen sistema de justicia, es interesarse y velar por la vigencia del Estado de derecho y de la democracia misma y, al fin y al cabo, por los derechos y el bienestar de los ciudadanos. De algún modo, en nuestro país todos estamos involucrados —o deberíamos estarlo— por perseguir la justicia que todos queremos —y nos merecemos— tener.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcabes, Nissim (1999). *Aportes a una Ley Orgánica del Poder Judicial*. Lima: Poder Judicial.
- Andina (2015). *Ministro del Interior, presidente del PJ y fiscal de la Nación se reúnen hoy*. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-ministro-del-interior-presidente-del-pj-y-fiscal-de-nacion-se-reunen-hoy-554051.aspx>
- Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia (2003). *Propuesta de Reforma Constitucional en el tema de impartición de justicia*. <http://www.jusdem.org.pe/articulos/Propuesta%20de%20Reforma%20Constitucional%20en%20el%20tema%20de%20imparticion%20de%20justicia.pdf>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2016.
- Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia (2011). *Elecciones para el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial*. Pronunciamiento 004-2011-CD-JUSDEM. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/jaimedavidabantotorres/2013/08/07/pronunciamiento-n-004-2011-cd-jusdem-elecciones-para-el-consejo-ejecutivo-del-poder-judicial/>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.
- Belaunde, Javier de (2006). *La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado-Fundación Konrad Adenauer.

- Campos Peralta, Gustavo Adolfo (2015). *Situación actual del sistema penitenciario peruano*. [https://www.inei.gob.pe/media/criminalidad/Exposiciones/Gusta-vo\\_Adolfo.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/criminalidad/Exposiciones/Gusta-vo_Adolfo.pdf). Fecha de consulta: 26 de mayo de 2016.
- Catacora, Manuel y otros (1988). *Nueva estructura del Poder Judicial. Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, comentarios, planteamientos, exposición de motivos*. Lima: Sudamericana.
- CERIAJUS (2004). *Plan nacional de reforma integral de la administración de justicia*. Lima: CERAJUS. [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceria-jus/Plan\\_Nacional\\_ceriajus.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceria-jus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016.
- CVR (2003). *Informe Final*. Lima: CVR. <http://cverdad.org.pe/ifinal/>. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016.
- Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución política del Perú*. Lima: Congreso Constituyente Democrático.
- Cruz Castro, Fernando (2003). *La Reforma del Poder Judicial. La Supervivencia de un Ideario Autoritario*. [www.revis-tas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/13407/12669](http://www.revis-tas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/13407/12669). Fecha de consulta: 17 de mayo de 2016.
- Defensoría del Pueblo (2006). *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 defensorial 109. <http://www.defensoria.gob.pe/gruposeatencion.php?des=20>. Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016.
- Facultad de Derecho de la PUCP (2014a). *La Corte Suprema de Justicia: rol e independencia*. Lima: Comisión de profesores para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú-Facultad de Derecho de la PUCP.
- Facultad de Derecho de la PUCP (2014b). *Selección, nombramiento, evaluación, ratificación y destitución de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Breve balance y algunas propuestas*. Lima: Comisión de profesores para impulsar el debate sobre la reforma de la justicia en el Perú-Facultad de Derecho de la PUCP.

- Gálvez, Aníbal (2016). *La justicia de paz peruana: características básicas y su aporte a la cobertura judicial del territorio* [material didáctico]. [www.radiografialelegal.org](http://www.radiografialelegal.org)
- Gutiérrez Camacho, Walter (2015). *La justicia en el Perú. Documento preliminar 2014-2015*. <http://www.gacetajuridica.com.pe/laleyadjuntos/INFORME-LA-JUSTICIA-EN-EL-PERU.pdf>. Fecha de consulta: 19 de mayo de 2016.
- Geojusticia. Sistema de Información Geográfica del Poder Judicial (s.f.). *Registro de Intérpretes de Lenguas Indígenas u Originarias*. <https://geojusticia.pj.gob.pe/ilio/>. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2016.
- Hernández, Wilson (2007). *13 mitos sobre la carga procesal. Anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia*. <http://www.justiciaviva.org.pe/publica/13mitos.pdf>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.
- Jara, Ernesto de la (2003). *Mensaje presidencial y reforma judicial*. <http://www.justiciaviva.org.pe/just-mail/Proyecto%20Justicia%2042.pdf>. Fecha de consulta: 26 de mayo de 2016.
- Justicia Viva (2005). *Sala Penal Nacional. El trabajo en los casos de terrorismo*. <http://www.justiciaviva.org.pe/publica/salapenal.pdf>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.
- Justicia Viva (2008). *Informe especial. Primer pleno casatorio de la Corte Suprema: las polémicas transacciones extrajudiciales de la minera Yanacocha en el caso «Choropampa»*. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/derysoc/2008/08/04/primer-pleno-casatorio-de-la-corte-suprema-las-polemicas-transacciones-extrajudiciales-de-la-minera-yanacocha-en-el-caso-choropampa/>. Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016.
- Justicia Viva (2011). *Informe sobre el Proyecto N° 424/2011-PJ. Facultades extraordinarias al Presidente del Poder Judicial para el combate de la corrupción judicial*. [http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_int/doc-19042012-105600.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc-19042012-105600.pdf). Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.

- La República* (2016). *Autoridades del Ministerio del Interior, el PJ y la Fiscalía se reúnen por liberación de marcas*. <http://larepublica.pe/sociedad/770252-autoridades-del-ministerio-del-interior-el-pj-y-la-fiscalia-se-reunen-por-liberacion-de-marcas>
- Lovatón, David (1999). «Los principios constitucionales de la independencia, unidad y exclusividad jurisdiccionales». Tesis de maestría de Derecho Constitucional, PUCP.
- Lovatón, David (2010). La reforma de la justicia de militar por parte del Tribunal Constitucional del Perú. En Juan Rial (comp.), *La justicia militar, entre la reforma y la permanencia* (pp. 123-136). Buenos Aires: Resdal.
- Lovatón, David & Wilfredo Ardito (2002). *Justicia de paz. Nuevas tendencias y tareas pendientes*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Lovatón, David y otros (1999). *Justicia de paz, el otro Poder Judicial*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Lovatón, David y otros (2005). *La justicia de paz en los Andes. Estudio regional*. Lima: Instituto de Defensa Legal y Red Andina de justicia de paz y comunitaria-Programa andino de derechos humanos y democracia.
- Ministerio de Cultura (2016). *Lenguas indígenas: registro de traductores e intérpretes*. <http://www.cultura.gob.pe/es/interculturalidad/registro-de-traductores-e-intérpretes>. Fecha de consulta: 13 de junio de 2016.
- MINJUS (2014a). *Boletín Estadístico del Sector Justicia Primer Trimestre 2014. Causa Ingresadas y Archivadas Primer Trimestre de 2014*. Lima, abril. <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/primer-trimestre-2014-PEI.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2016.
- MINJUS (2014b). *Dirección General de Defensa Pública y acceso a la justicia. Estadísticas Primer Trimestre 2014*. [http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/contenido/estadisticas/486\\_estadistica\\_primer\\_trimestre\\_2014\\_dgdpa.pdf](http://www.minjus.gob.pe/defensapublica/contenido/estadisticas/486_estadistica_primer_trimestre_2014_dgdpa.pdf). Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016.

- Ministerio Público (2016). *Organigrama. Estructura orgánica del Ministerio Público*. <http://portal.mpfn.gob.pe/ministerio/organigrama.php>. Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016.
- Muñoz Machado, Santiago (1989). *La reserva de jurisdicción*. Madrid: La Ley.
- OCMA (s.f.). *Organigrama*. <http://ocma.pj.gob.pe/site/portal.aspx?view=organigrama&opcion=principal>. Visto en noviembre del 2016.
- ONAJUP (2014a). *Juzgados de paz a nivel nacional*. <http://www.onajup.gob.pe/juzgados-de-paz-nivel-nacional-2/>. Fecha de consulta: 27 de mayo de 2016.
- ONAJUP (2014b). *Para conocer la Ley de Justicia de Paz (ley N° 29824). Manual explicativo*. <http://www.onajup.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/Para-conocer-la-Ley-de-Justicia-de-Paz-Manual-explicativo.pdf>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.
- Pásara, Luis (1988). *Derecho y sociedad en el Perú*. Lima: El Virrey.
- Pásara, Luis (2004a). *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- Pásara, Luis (2004b). *La enseñanza del Perú en el Perú: su impacto en la administración de justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2004/informefinal.pdf>
- Pásara, Luis (2007). *Los actores de la justicia latinoamericana*. Salamanca: Ediciones Universidad.
- Pásara, Luis (2014). *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Pásara, Luis (2015). *La justicia en la región andina. Miradas de cerca a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Perú 21 (2014). *Poder Judicial colapsa tras levantarse la huelga de empleados administrativos*. 12 de mayo. <http://peru21.pe/politica/poder-judicial-colapsa-levantarse-huelga-empleados-administrativos-2182910>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2016.

- Poder Judicial (2012). *Competencia de la Sala Penal Nacional*. [http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_int/doc19072012-153440.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc19072012-153440.pdf). Fecha de consulta: 4 diciembre de 2012.
- Poder Judicial (2016a). *Cortes superiores de justicia del Perú*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s\\_corte\\_suprema\\_utilitarios/as\\_home/as\\_ncij/as\\_cendoc/as\\_csj/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s_corte_suprema_utilitarios/as_home/as_ncij/as_cendoc/as_csj/). Fecha de consulta: 11 de julio de 2016.
- Poder Judicial (2016b). *Sala Penal Nacional*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_poder\\_judicial/as\\_sala\\_penal\\_nacional/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_sala_penal_nacional/). Fecha de consulta: 21 de mayo de 2016.
- Poder Judicial (2016c). *Sala Penal Nacional. Competencia*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_poder\\_judicial/as\\_sala\\_penal\\_nacional/as\\_competencia/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_sala_penal_nacional/as_competencia/). Fecha de consulta: 21 de mayo de 2016.
- Poder Judicial (2016d). *Conformación de la Sala Penal Nacional 2016*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_poder\\_judicial/as\\_sala\\_penal\\_nacional/as\\_estructura\\_organizacional/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_sala_penal_nacional/as_estructura_organizacional/). Fecha de consulta: 21 de mayo de 2016.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Real Academia Española.
- Rivera, Carlos (2012). *La Sala Penal Nacional y el nuevo subsistema judicial anticorrupción*. <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=852>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.
- Rivera, Carlos & Sigfredo Florián (2015). *Balance de judicialización de casos de violación de derechos humanos: primer semestre del 2015*. <http://www.justicia-viva.org.pe/blog/balance-de-judicializacion-de-casos-de-violacion-de-derechos-humanos-primer-semestre-de-2015/>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016.
- Romero, César (2005). *CNM destituye a cinco vocales de la Corte Suprema*. <http://larepublica.pe/01-10-2005/cnm-destituye-cinco-vocales-de-la-corte-suprema>

- Ruiz Molleda, Juan Carlos (2007). Justicia comunal y justicia estatal en el Perú: de la confrontación a la coordinación. *Derechovirtual.com*, 1(3). <http://www.derechovirtual.com/uploads/archivos/E1n3-Ruiz.pdf>
- Silva, Cruz (2016). *Paren la farsa. Apuntes sobre la elección y la fiscalización a consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1994). *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: Ediar. <https://sanasideas.files.wordpress.com/2013/11/zaffaro-ni-estructuras-judiciales-1994.pdf>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2016.

Fondo Editorial PUCP

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

TELÉFONO: 332-3229 / FAX: 424-1582

SE UTILIZARON CARACTERES

ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS

PARA EL CUERPO DEL TEXTO

MAYO 2017 LIMA - PERÚ

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP