

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL  
FRENTE A LOS PODERES POLÍTICOS



Santiago Pereira Campos

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL  
FRENTE A LOS  
PODERES POLÍTICOS

PALESTRA EDITORES  
Lima — 2024

Nº 11

COLECCIÓN

Proceso, Derecho y Sociedad

**Directores:**

Luiz Guilherme Marinoni

Giovanni Priori Posada

**Coordinador:**

Christian Delgado Suárez

**La independencia judicial frente a los poderes políticos**

Santiago Pereira Campos

*Primera edición, marzo 2024*

*Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra  
sin el consentimiento expreso de los titulares del Copyright.*

© Copyright: SANTIAGO PEREIRA CAMPOS

© Copyright 2024: PALESTRA EDITORES S.A.C.

Plaza de la Bandera 125 Lima 18 - Perú

Telf. (511) 6378902 / 6378903

palestra@palestraeditores.com

www.palestraeditores.com

Impresión y encuadernación: ALEPH IMPRESIONES S. R. L.

JR. RISSO 580 - LINCE

MARZO, 2024

CUIDADO DE ESTILO Y EDICIÓN: MANUEL RIVAS ECHARRI

DIAGRAMACIÓN: GABRIELA ZABARBURÚ GAMARRA

**HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2024-XXX**

ISBN: xxx

Tiraje: 500 ejemplares

*Impreso en el Perú | Printed in Peru*

*A aquellas admirables personas que, en todas partes del mundo,  
se juegan todos los días por la independencia judicial  
aun sabiendo que la lucha es desigual,  
que no obtendrán ningún beneficio personal  
y que la victoria es incierta.*

*Ellas saben quiénes son.  
Ellas construyen la Justicia.*



“...el juez es el centinela de nuestra libertad. Cuando todo se ha perdido, cuando todos los derechos han caído, cuando todas las libertades han sido holladas, cuando todos los derechos han sido conculcados, siempre queda la libertad mantenida por el juez. Pero el día en que el juez tenga miedo, sea pusilánime, dependa de los gobiernos, de las influencias o de sus pasiones, ningún ciudadano podrá dormir tranquilo, porque ya no queda más derecho en esa pobre patria así perdida”.

Eduardo J. Couture

“La buena fe en el proceso civil”

*Revista de Derecho y Ciencias Jurídicas*, 1947





# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	15
<i>Eduardo Oteiza</i>	
<b>Prólogo</b> .....	23
<i>Giovanni F. Priori Posada</i>	
<b>Presentación</b> .....	33
<i>Ricardo C. Pérez Manrique</i>	
<b>1. Introducción</b> .....	47
<b>2. Diagnóstico panorámico de la independencia judicial en el mundo</b> .....	53
1. Importancia de disponer de información cuantitativa y cualitativa sobre independencia judicial .....	53
2. Índice de democracia ( <i>The Economist</i> ) .....	57
3. La independencia judicial en el contexto de aumento de la polarización en muchos países .....	62
4. El Índice de Estado de Derecho ( <i>Rule of Law Index</i> ) 2022 del World Justice Project (WJP) .....	67
5. Índice de Independencia Judicial (World Economic Forum) .....	75

5. Percepción de la independencia judicial en la Unión Europea (Comisión Europea).....	77
6. Confianza en el poder judicial en Latinoamérica (Latinobarómetro).....	81
7. Índice de Percepción de Corrupción en el Sector Público (Transparencia Internacional) y Eurobarómetro 2023 ( <i>Citizens' Attitudes Towards Corruption in the Eu in 2023</i> ).....	84
8. Cantidad de jueces .....	87
9. Situación de la (in)justicia en el mundo.....	93
3. <b>Independencia judicial y la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes y órganos del Estado</b> .....	97
1. La independencia judicial, garantía esencial del Estado de derecho.....	97
2. Independencia del sistema judicial e independencia de juezas y jueces .....	107
3. Independencia judicial inicial e independencia judicial permanente (continuidad de la independencia) .....	114
4. Independencia judicial y deber del Estado de no intromisión.....	114
5. Independencia judicial, protagonismo judicial y políticas públicas.....	117
6. ¿Hacia un nuevo enfoque del principio de separación de poderes? .....	120
4. <b>Principales modalidades de injerencia, intromisión y/o afectación de la independencia de la judicatura y del Poder Judicial por los demás poderes y órganos públicos</b> .....	127
1. Independencia judicial e indebida intromisión de los demás poderes del Estado en el Poder Judicial.....	127
2. Injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo en los mecanismos de designación de jueces.....	141
3. Injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo en los tribunales superiores.....	154
4. Injerencia política en los consejos de la judicatura, magistratura o similares.....	162

5. Injerencia de los poderes políticos en la independencia judicial mediante sanciones y destituciones arbitrarias de juezas y jueces y otras afectaciones a la carrera judicial.....	167
6. Intromisiones del poder político mediante reformas constitucionales o legales que buscan vulnerar la independencia judicial.....	198
7. Injerencias indirectas del poder político en el poder judicial al no concederle participación en las reformas al sistema de justicia .....	208
8. Ataque a la integridad de juezas y jueces mediante la criminalización o la creación de delitos, como mecanismos de hostigamiento, intimidación o represalia .....	212
9. Afectación de la independencia judicial por la falta de independencia económica o de recursos necesarios de los poderes judiciales .....	217
10. Intromisiones en la independencia judicial a través de actos legislativos que afectan decisiones judiciales.....	227
11. Aumenta el riesgo de afectación de la independencia judicial en casos de trascendencia pública o política, casos en los que el estado es parte, casos que involucren derechos de la judicatura y similares .....	229
12. Posibles afectaciones a la independencia judicial a través del sistema de precedentes .....	234
13. Intromisiones indebidas en la independencia judicial a través de la abogacía.....	236
14. Intromisiones indebidas en la independencia judicial a través de la fiscalía .....	240
15. Vulneración de la independencia judicial a través de tribunales no independientes.....	242
16. Afectación de la independencia judicial mediante la negativa u obstaculización de los otros poderes públicos al cumplimiento de sentencias .....	243
17. Utilización por los poderes políticos o sus integrantes de los medios de comunicación para ejercer indebida influencia en la judicatura o en el Poder Judicial .....	244

18. Afectaciones a la independencia judicial por la lógica de la llamada “defección estratégica” .....	251
19. Afectaciones a la independencia judicial por la inexistencia y/o ineficiencia de mecanismos para denunciar los ataques o amenazas en su contra.....	253
20. Influencia en la sicología de los jueces.....	254
<b>5. Medidas de promoción de la independencia judicial y de prevención y sanción a la injerencia inapropiada en el Poder Judicial y en la judicatura de los demás poderes y órganos públicos.....</b>	<b>255</b>
1. La promoción y protección de la independencia judicial .....	255
2. Garantizar la independencia judicial a nivel constitucional de modo sistémico .....	258
3. Sistema de justicia con un diseño institucional adecuado para blindar o proteger la independencia judicial .....	259
4. Los consejos de la judicatura, magistratura o similares adecuadamente diseñados e implementados .....	263
5. Búsqueda de los acuerdos necesarios para que las reformas en el sistema de justicia promuevan la independencia judicial .....	265
6. Asegurar la consulta y participación de los poderes judiciales en los procesos de reforma al sistema de justicia .....	266
7. Mecanismos independientes de nombramiento, ascenso, traslado y cesación de juezas y jueces.....	267
8. Procedimiento público, transparente y participativo de designación de miembros de tribunales superiores .....	269
9. Carrera judicial bien diseñada e implementada.....	270
10. Garantizar por ley la duración del mandato de los jueces y su remuneración .....	273
11. Presupuesto suficiente y razonable autonomía financiera de los poderes judiciales .....	274
12. Respeto por la judicatura y abstención de las fuerzas policiales y militares de participar en	

cualquier afectación a la independencia judicial.....	278
13. Generar capacidades de independencia en juezas y jueces (capacitación) y difundir en la sociedad los valores de la independencia judicial.....	279
14. Garantizar la seguridad jurídica y previsibilidad razonable de las decisiones sin afectar la independencia judicial.....	280
15. Promoción de relatorías, observatorios, informes temáticos e investigaciones para promover la independencia judicial, denunciar su asedio y garantizar su defensa.....	282
16. Mecanismos eficaces para que los jueces puedan denunciar los ataques a la independencia judicial.....	286
17. Promover la legitimidad social de la judicatura y del Poder Judicial.....	287
18. Un rol activo de los movimientos sociales y de los partidos políticos en defensa de la independencia judicial.....	291
19. Asegurar la independencia de la abogacía.....	292
20. Asegurar la independencia de los fiscales.....	292
21. Combate a la corrupción en el sistema de justicia.....	293
22. Medidas solicitadas por juezas y jueces a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	295
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>297</b>
<b>7. La independencia de la abogacía como factor clave para el adecuado funcionamiento de los sistemas de justicia.....</b>	<b>303</b>
1. La independencia de la abogacía en el marco de los sistemas de justicia.....	303
2. Alcance del principio de independencia de abogadas y abogados.....	305
3. ¿Hacia un estándar de independencia de la abogada y el abogado?.....	314
4. ¿A quién protege el principio de independencia de la abogada y del abogado?.....	317
5. La dependencia jurídico profesional de la abogada y del abogado en el sector público y privado y su incidencia	

en la independencia de la abogacía.....	320
6. La independencia de la abogada y del abogado en el trabajo asociado.....	322
7. El rol de las asociaciones profesionales o colegios de abogacía en relación a la independencia.....	323
8. Conflictos de intereses.....	324
9. Comunicaciones informales de abogadas y abogados con juezas y jueces.....	343
10. Comunicación de la abogada o del abogado con la parte contraria.....	345
11. Doctrina interesada.....	346
12. Conclusiones.....	347

## PRÓLOGO

El libro que el lector tiene entre manos es una invitación a analizar y reflexionar sobre uno de los pilares del Estado de derecho. La independencia es un pilar esencial de un gobierno democrático ya que su finalidad es posibilitar la imparcialidad del tribunal. Ella, como sostenía Marcel Storme<sup>1</sup> no es un fin en sí mismo, sino un medio para salvaguardar el valor fundamental de la ajenidad del juez con respecto a las cuestiones debatidas en un proceso. La esencia de la actividad judicial reside en el hecho de que es ejercida por un tercero imparcial y neutral. Al hablar de independencia aludo a los diversos recaudos tomados por el constituyente, el legislador o la práctica social para resguardar al conjunto de los involucrados en la protección judicial de los derechos de subordinaciones orientadas a limitar su libertad de decidir conforme la normativa imperante y a los hechos probados en el proceso. El respeto de la independencia judicial es el resguardo

---

<sup>1</sup> L'indépendance du pouvoir judiciaire: la perspective européenne, Capítulo 4, en Shimon Shetreet, Christopher Forsyth, editors, *The culture of judicial independence, conceptual foundation and practical challenges*, 2012.

que permite la imparcialidad y neutralidad del tribunal en el caso específico. Constituye la garantía de una justicia sin sumisión a intereses políticos contingentes. En ese sentido, la separación o balance de poderes y funciones supone la no subordinación de los tribunales a cualquier otro poder.

Santiago Pereira Campos nos ayuda a indagar y reflexionar sobre las amenazas que se ciernen globalmente sobre la independencia judicial. Es interesante subrayar que esa línea argumental va más allá de las debilidades que pueda presentar la situación coyuntural de un país. El desarrollo del libro pone en evidencia que la independencia como principio elemental de las sociedades democráticas basadas en el Estado de derecho se encuentra en serio riesgo debido a los numerosos ejemplos que atestiguan sobre la creciente inclinación a limitar la independencia. Examina las restricciones que enfrenta el poder judicial en diversos países para llevar adelante los casos y decidirlos según los hechos y el derecho aplicable.

La perspectiva que ofrece el autor ayuda a reflexionar sobre cuestiones de gran trascendencia para las sociedades democráticas. El eje discursivo que plantea invita a detenernos sobre la vinculación entre independencia judicial, como meta garantía del Estado de derecho, y la generalidad y previsibilidad del sistema de reglas de un sistema jurídico, así como sobre las consecuencias que trae aparejada su fragilidad.

A mediados de la década pasada se comenzó a observar un deterioro en la práctica de las democracias constitucionales. Culminada la segunda guerra mundial ganaron preponderancia las convenciones en materia de derechos humanos que sin excepción reconocían la meta garantía de la independencia judicial, clave para asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos, y se impusieron diseños constitucionales y legales que proponían resguardarla. Sin embargo, hasta 1974 sólo habían 46 democracias que respetaban un sistema electoral en el que los ciudadanos, mediante el sufragio universal, pudieran elegir y reemplazar a sus líderes en elecciones



regulares, libres y justas. La revolución portuguesa de los claveles de abril de 1974 inaugura un período que Samuel P. Huntington<sup>2</sup> denominó la tercera ola democrática. En las siguientes tres décadas, la democracia tuvo un notable impacto global a medida en que el número de democracias fue aumentando. Desde 1974 hasta 2007 los países que mantenían democracias electivas se elevaron a 119. A partir de 2007 para Larry Diamond<sup>3</sup> se produce una incipiente decadencia de la democracia, no solamente por la inestabilidad que exhiben algunos países sino también por el establecimiento de prácticas que desvirtúan sus principios, dinámicas y valores en juego. Diamond sostiene que esa situación internacional permite hablar de recesión democrática. Después de 2007, 29 países han protagonizado rupturas no sólo mediante golpes militares o ejecutivos, sino también mediante degradaciones sutiles de los derechos y procedimientos democráticos que finalmente empujan a un sistema democrático a cruzar el umbral del autoritarismo. Un ejemplo de esa degradación puede advertirse en la cantidad de casos que ofrece el libro de Santiago Pereira Campos sobre los intentos de deteriorar o directamente atacar la independencia de los tribunales.

Según el informe de Freedom House para 2023<sup>4</sup> la disminución general de la libertad global durante las últimas dos décadas ha creado un ambiente de mayor hostilidad para los esfuerzos de democratización. El informe muestra que consolidar y proteger las instituciones democráticas nacientes se ha vuelto más difícil que durante su apogeo tras el fin de la Guerra Fría. Cada vez más países permanecen parcialmente libres en lugar de mejorar la protección de las libertades. Para garantizar esa protección es indispensable contar con tribunales independientes.

---

<sup>2</sup> *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, 1991.

<sup>3</sup> *Facing Up to the Democratic Recession*, *Journal of Democracy*, V. 26, 2015.

<sup>4</sup> *Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*; 2023.

Con similar perspectiva la Corporación Latinobarómetro titula su informe para el 2023: *La recesión democrática de América Latina*<sup>5</sup>. El primer párrafo del informe brinda un panorama general sobre la situación al sostener que “América Latina nunca ha tenido democracias instaladas en todos los países de manera simultánea en esta tercera ola. Siempre hubo un país al menos, con una dictadura instalada, desde Fujimori a Chávez. La recesión democrática que aquí describimos, por tanto, no se refiere a esas dictaduras sino más bien al declive y vulnerabilidad al que han llegado los países de la región después de una década de deterioro continuo y sistemático de la democracia. La recesión se expresa en el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen, la preferencia y actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos. La democracia en varios países se encuentra en estado crítico, mientras otros ya no tienen democracia”.

La situación recesiva global que enfrenta la democracia tiene nítidas repercusiones sobre la independencia judicial. Los tribunales a medida que se han ido involucrado en casos de mayor repercusión en la agenda pública y en el control de los otros poderes, al cumplir su misión, de manera acertada o equivocada, al interpretar y aplicar el derecho, han despertado el interés de los actores políticos por condicionar su independencia. Los excesos y errores en el ejercicio de la función judicial, el corporativismo y los problemas de corrupción a los que no son ajenos los jueces, muestran la complejidad del problema. La independencia judicial es una necesidad de primer orden para el Estado de Derecho, pero al mismo tiempo su protección debe tener en cuenta que las responsabilidades de los jueces estén a la altura de la función que deben desempeñar. De todos modos, el resguardo de la independencia constituye un indicador relevante de la

---

<sup>5</sup> <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

fortaleza de un sistema democrático. El escenario internacional muestra que la preservación del Estado de Derecho exige prestar la debida atención a la incidencia que la recesión de los sistemas democráticos supone en términos de independencia judicial. La asociación entre democracia y el aseguramiento de la neutralidad de jueces y juezas resulte imprescindible.

Desde la introducción, el estudio sistémico y contextual que nos ofrece Santiago Pereira Campos muestra que la situación de tensión que afecta la independencia judicial requiere una particular atención. Entre las estrategias para asediar a la independencia judicial incluye la indiferencia frente al mérito y la preponderancia de las influencias políticas a la hora de efectuar designaciones, las intimidaciones de diversa graduación, las persecuciones solapadas o desenmascaradas, la falta de estabilidad funcional, las limitaciones presupuestarias que restringen las posibilidades de brindar un adecuado, eficiente y efectivo servicio de justicia, las deficiencias de los sistemas disciplinarios y la falta de cumplimiento de sus decisiones, en particular cuando limitan el poder. La precarización de la justicia, como acción de múltiples rostros, se agiganta a mayor debilidad de los valores democráticos y en el usualmente lento camino que conduce a una autocracia.

La descripción que realiza en la introducción es respaldada por una sólida investigación del fenómeno y por las consultas realizadas a un grupo de destacados académicos provenientes de 33 países<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Menciono solamente los países de procedencia de los académicos que con sus informes nacionales al cuestionario preparado por Santiago Pereira Campos ayudaron a dar profundidad al libro: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Cabo Verde, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Israel, Italia, Lituania, México, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Sudáfrica, Taiwán, Uruguay y Venezuela.

En forma ordenada y con un relato atractivo nos invita a examinar el problema a partir de las distintas mediciones que se realizan sobre la independencia judicial dejando a salvo que la “confiabilidad de estos indicadores puede resultar variable y suelen proporcionar visiones parciales sobre una realidad sumamente compleja”, sin perjuicio que al contrastarlos ofrezcan una aproximación útil al fenómeno. Con esa necesaria aclaración analiza los diagnósticos realizados por el *Democracy Index* (2022) de The Economist, el *Edelman Trust Barometer* (2023) sobre confianza y credibilidad que en distintos países muestra como la polarización afecta a las instituciones, *The Rule of Law Index* del World Justice Project (2022) dedicado a la evaluación del Estado de Derecho, el *Global Competitiveness Report* (2020) del World Economic Forum, que evalúa el grado de independencia del sistema judicial, el *Justice Scoreboard* (2023) preparado por la Comisión de la Unión Europea cuyo sugerente título es *effectiveness of EU justice systems improves, but challenges to the perception of judicial independence persist*, el estudio de opinión pública de la Corporación Latinobarómetro (2020) sobre el grado de confianza en el poder judicial, el *Índice de percepción de la corrupción* (2022) de Transparencia Internacional y el *Citizens' attitudes towards corruption in the EU* (2023) de Eurobarómetro, que si bien sus estimaciones no refieren aisladamente a la justicia resultan de ayuda al comparar sus resultados con los de otras mediciones.

Luego del relevamiento de la situación global basada en los referidos informes, aborda el tema central de la independencia judicial con respecto a los otros poderes estatales, para lo cual toma la independencia judicial como premisa esencial del Estado de derecho.

A continuación, se ocupa de la relación con los otros poderes desde el plano estructural del cuerpo al específicamente individual. Muestra cómo se encuentra en riesgo la imparcialidad del tribunal, subrayando la necesidad de un enfoque que tome en cuenta evitar

presiones tanto en el ingreso como en el desempeño de la función judicial.

Un tema de crucial significación examinado por Santiago Pereira Campos en el capítulo sobre la vinculación con otros poderes es el del acrecentamiento de los desafíos cuando el judicial adquiere un papel protagónico en materia de políticas públicas. Destacando que, no obstante los esfuerzos permanentes para establecer y consolidar un Poder Judicial independiente, imparcial, probo y competente, lo que caracteriza a la sociedad contemporánea es la constante amenaza que se cierne sobre él en su interacción con los actores políticos.

Después de presentada una reflexión teórica sobre la interacción entre los poderes y el papel del poder judicial, ofrece un detallado panorama sobre diecinueve modalidades de injerencia e intromisión mediante la descripción de las acciones desplegadas con esos objetivos en distintos países. El capítulo ha sido muy bien logrado ya que pasa del plano conceptual a las concretas experiencias de avasallamiento de la independencia.

Antes del capítulo dedicado a las conclusiones, propone medidas de promoción de la independencia y de previsión y sanción a la injerencia inapropiada de los otros poderes del Estado. En veintidós subcapítulos desarrolla distintos enfoques que permiten limitar la injerencia que socaba la necesaria ajenidad del poder judicial con relación a las otras funciones del Estado.

Por último, incluye un capítulo sobre la independencia de la abogacía como elemento también efectivo para el consistente funcionamiento de los sistemas de justicia, acordes con la vigencia del Estado de derecho.

Las ideas volcadas en el libro fueron presentadas por Santiago Pereira Campos, como relator general, en el XVI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Procesal celebrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú en 2023. Su conferencia fue realmente notable, tanto por su profundidad como por la claridad al explicar los contenidos, cualidades que fueron muy apreciadas

por los asistentes al congreso. Tanto en aquella conferencia como en el libro se advierte su compromiso personal con el Estado de derecho.

El libro habla de las virtudes académicas de Santiago Pereira Campos. No es ninguna sorpresa la calidad de la obra que no hace más que demostrar que es uno de los más notables estudiosos de América Latina.

La Plata, verano de 2024

Eduardo Oteiza  
Profesor de la Universidad de La Plata  
Presidente de la Asociación Internacional de  
Derecho Procesal