



EXP. N.º 00006-2009-PI/TC  
LIMA  
FISCAL DE LA NACIÓN

## SENTENCIA

DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

*DEL 22 DE MARZO DE 2010*

## PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

FISCAL DE LA NACIÓN, DOÑA GLADYS MARGOT  
ECHAÍZ  
RAMOS, C/. DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY N.º  
29277, LEY DE  
LA CARRERA JUDICIAL

### SÍNTESIS

*Proceso de inconstitucionalidad contra los artículos 34º, inciso 15); 40º, incisos 5) y 8); 48º, inciso 12); 47º, incisos 5), 6) y 16); 87º; 88º; 103º y 104º de la Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial.*

### **Magistrados firmantes**

VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ  
LANDA ARROYO  
BEAUMONT CALLIRGOS  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA



## Sumario

- I. **ASUNTO**
- II. **DATOS GENERALES**
- III. **NORMAS DEMANDADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**
- IV. **DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**
- V. **FUNDAMENTOS**
  - §1. Cuestiones iniciales
    - (a) Sobre la falta de legitimidad activa del Poder Judicial
    - (b) Sobre la validez de una ley de carrera judicial
  - §2. El territorio como presupuesto para la función jurisdiccional
  - §3. Las libertades comunicativas de los jueces
    - (a) La reserva del proceso
    - (b) La utilización de frases improcedentes u ofensivas en las resoluciones
  - §4. La evaluación de magistrados
- VI. **FALLO**



EXP. N.º 00006-2009-PI/TC  
LIMA  
FISCAL DE LA NACIÓN

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de marzo de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Presidente; Mesía Ramírez, Vicepresidente; Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Vergara Gotelli, Landa Arroyo y Álvarez Miranda, que se agregan.

### I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Fiscal de la Nación, doña Gladys Margot Echaíz Ramos, contra diversos artículos de la Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial.

### II. DATOS GENERALES

- **Violación constitucional invocada**

El proceso constitucional de inconstitucionalidad presentado es promovido por la Fiscal de la Nación, facultada por el artículo 203º de la Constitución, y dirigido contra el Congreso de la República. Intervienen como partícipes el Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura – CNM.

El acto lesivo cuestionado lo habría producido la promulgación de la Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de noviembre de 2008.



- **Petitorio constitucional**

La demandante alega la afectación de diversos dispositivos y derechos fundamentales previstos en la Constitución, entre ellos, la libertad de residencia [artículo 2º, inciso 11)], las libertades de expresión e información [artículo 2º, inciso 4)], la independencia judicial [artículo 146º, inciso 1)], las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura [artículo 154º, inciso 2)], la presunción de inocencia [artículo 2º, inciso 24), literal e] y la igualdad ante la ley [artículo 2º, inciso 2].

Alegando tales actos vulneratorios, solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 34º, inciso 15 -concordante con el artículo 40º, incisos 5) y 8) y el artículo 48º, inciso 12)-; el artículo 47º, inciso 5), 6) y 16); y los artículos 87º, 88º, 103º y 104º de la Ley de Carrera Judicial.

- **Materias constitucionalmente relevantes**

Según las pretensiones planteadas, el Tribunal Constitucional responderá las siguientes preguntas a lo largo de la presente sentencia:

- ¿Qué elementos preliminares a la resolución del conflicto constitucional el Tribunal Constitucional debe dejar claramente establecidos? Así,
  - ¿Es correcto que la demanda de inconstitucionalidad sea interpuesta por el Ministerio Público a pedido de la Corte Suprema?
  - ¿Qué ventajas trae consigo la existencia de una ley que verse sobre la carrera judicial?
- ¿La realización de la función jurisdiccional está en relación directa con el lugar donde el juez labora? ¿Por ausentarse de este lugar es razonable que sea sancionado?
- ¿Qué particularidades tiene el ejercicio de las libertades comunicativas por parte de los jueces? Al efecto,
  - ¿En qué sentido se conecta libertad de expresión y libertad de información con la reserva y/o publicidad del proceso?
  - ¿Se puede permitir la utilización de frases ofensivas en la emisión de resoluciones judiciales?
- Asimismo, ¿es admisible constitucionalmente que los jueces sean evaluados por una comisión especial integrada por miembros del Consejo Nacional de la Magistratura?

### III. NORMAS CUESTIONADAS

#### Ley N.º 29277

#### Ley de Carrera Judicial

##### Artículo 34.- Deberes

Son deberes de los jueces: (...)

15. Residir en el distrito judicial donde ejerce el cargo.

##### Artículo 40.- Prohibiciones

Está prohibido a los jueces: (...)

5. variar su domicilio del lugar donde ejerce el cargo, salvo el caso de vacaciones, licencia o autorización del órgano competente; (...)



8. ausentarse del lugar donde ejerce el cargo, salvo motivadas excepciones (...).

#### **Artículo 47.- Faltas graves**

Son faltas graves: (...)

5. No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva.

6. Comentar a través de cualquier medio de comunicación aspectos procesales o de fondo de un proceso en curso (...).

16. Utilizar en resoluciones judiciales expresiones improcedentes o manifiestamente ofensivas desde el punto de vista del razonamiento jurídico (...).

#### **Artículo 48.- Faltas muy graves**

Son faltas muy graves: (...)

12. Incurrir en acto u omisión que sin ser delito, vulnere gravemente los deberes del cargo previstos en la ley (...).

#### **Artículo 87.- Evaluación parcial del desempeño**

La Comisión de Evaluación del Desempeño efectúa la evaluación parcial del desempeño de los Jueces Superiores, Especializados y/o Mixtos y Jueces de Paz Letrados cada tres (3) años y seis (6) meses.

Para tal efecto, la Comisión de Evaluación del Desempeño elabora un expediente con el registro de los aspectos evaluados previstos en la ley, así como de las medidas disciplinarias impuestas durante dicho período. Con estos elementos, elabora el Cuadro de Méritos a fin de determinar las medidas establecidas en el artículo siguiente.

#### **Artículo 88.- Composición y funciones de la Comisión de Evaluación del Desempeño**

La Comisión de Evaluación del Desempeño se compone de seis (6) miembros. Tres (3) del Consejo Nacional de la Magistratura y tres (3) del Poder Judicial.

Le corresponde:

1. Evaluar parcialmente el desempeño de los Jueces Superiores, Jueces Especializados y/o Mixtos y Jueces de Paz Letrados cada tres (3) años y seis (6) meses; así como desarrollar las acciones posteriores de control de la evaluación parcial hasta seis (6) meses antes de la evaluación integral.

2. Elaborar el Cuadro de Méritos como resultado de la evaluación parcial para proponer:

a) Ascensos, que se solicitan al Consejo Nacional de la Magistratura;

b) promociones, que se solicitan al Poder Judicial; y

c) medidas correctivas que son implementadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Judicial, la Academia de la Magistratura y el evaluado según corresponda, en el período siguiente hasta la evaluación integral.

La Comisión de Evaluación del Desempeño goza de autonomía en sus funciones, cuenta con una Secretaría Técnica y está adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura. La presidencia de la Comisión le corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura.

#### **Artículo 103.- Queja y audiencia del juez evaluado**

Si el juez evaluado advierte un defecto grave en los resultados de la evaluación del desempeño parcial, puede presentar una queja al Consejo Nacional de la Magistratura, quien resolverá previa audiencia.

#### **Artículo 104.- Impedimento y recusación del órgano competente y/o los órganos auxiliares**



El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura y/o de la Comisión de Evaluación del Desempeño y/o de los órganos auxiliares que incurra en las causales de impedimento o recusación, a las que se refieren los artículos pertinentes del Código Procesal Civil, no puede participar en la evaluación. Tanto el impedimento como la recusación son planteados en la primera oportunidad que se tuviera para ello.

La recusación es resuelta por el pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en instancia única.

#### IV. ANTECEDENTES

##### A. Argumentos de la demanda

Con fecha 16 de marzo de 2009, la recurrente interpone demanda contra la Ley de Carrera Judicial. Los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad son diversos:

- En cuanto al artículo 34°, inciso 15) de la Ley, señala que es inconstitucional porque obliga a los jueces a residir en el distrito judicial donde ejercen el cargo, y que la inobservancia constituye falta muy grave (artículo 48°, inciso 12 de la norma impugnada), e implica una vulneración del derecho de toda persona, reconocido por el artículo 2°, inciso 11) de la Constitución, de elegir el lugar de residencia con libertad, y así ejerza la función judicial.
- Con referencia al artículo 47°, incisos 5) y 6) de la Ley, alega que es inconstitucional, por limitar arbitrariamente las libertades comunicativas de los jueces con relación a los procesos en curso. Explica que la restricción del inciso 5) está referida a un ámbito sumamente abierto, sin ninguna tipificación, por lo que resulta una restricción arbitraria. Y que el inciso 6) del artículo 47° no se condice con el principio de publicidad del proceso e impide la realización social e individual de los derechos a la expresión e información.
- Expresa que la frase incorporada en la Ley de Carrera Judicial en el inciso 16) de su artículo 47°, al no mostrar parámetro o límite para establecer una conducta como infracción, vulnera los principios básicos de la potestad sancionadora del Estado aplicables al régimen de control disciplinario de los magistrados del Poder Judicial, sobre todo en lo referido al principio de legalidad y también al de tipicidad recogidos en el literal d del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución.
- A su entender, resultan inconstitucionales los artículos 103° y 104° de la Ley. En cuanto a la conformación de la Comisión de Evaluación de Desempeño de jueces, aduce que es cuestionable la validez de una 'evaluación parcial del desempeño' a cargo de una comisión adscrita al CNM, integrada por tres de sus miembros y presidida por uno de ellos, al no otorgarle la Constitución tal atribución. No se trataría de una 'ratificación parcial', sino de una atribución nueva no prevista por la Constitución. Opina que no es posible que esté a cargo del Consejo la elaboración del cuadro de méritos, al tratarse de un ámbito propio de la administración de la carrera judicial, lo cual corresponde exclusivamente al Poder Judicial. Otorgarle tal atribución implicaría la injerencia de un organismo ajeno al Poder Judicial en las facultades de su gobierno y administración que a éste le corresponde, lo cual vulnera su independencia externa.



## **B. Argumentos de la contestación de la demanda**

Con fecha 28 de mayo de 2009, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda y solicita que ésta sea declarada infundada, por cuanto no contraviene la Constitución. Los fundamentos que sustentan su posición son los siguientes:

- Respecto de los artículos 87° y 88° de la Ley de Carrera Judicial, alega que ambos están de acuerdo con el principio implícito de idoneidad de la magistratura, el cual resulta de gran importancia, si se tiene en cuenta las funciones que debe cumplir el Poder Judicial.
- Aduce que la parte demandante señala erróneamente que el inciso 5) del artículo 47° de la Ley establece una restricción absoluta y arbitraria a las libertades comunicativas de los jueces, y que, por el contrario, establece una legítima limitación conforme a la Constitución.
- Refiere que a través del artículo 47°, inciso 6 de la Ley se estaría proscribiendo que el juez haga comentarios, es decir, emita juicios o consideraciones sobre aspectos procesales o de fondo de un proceso en curso, prohibición que se relaciona lógicamente y naturalmente con uno de los principales deberes de los jueces, que es impartir justicia con imparcialidad y respeto al debido proceso.
- Sobre la presunta inconstitucionalidad de la evaluación parcial del desempeño [artículos 102° y 103° de la Ley de Carrera Judicial], señala que esta evaluación guarda relación directa con la función de ratificación asignada al CNM, sobre todo tomando en cuenta su regulación; además, enfatiza que el Tribunal Constitucional ha admitido las funciones inmanentes (poderes implícitos). Considera que tampoco se ha afectado el principio de división funcional del poder y la autonomía e independencia del Poder Judicial, sobre todo su independencia externa, pues la evaluación no representa un mecanismo de sujeción ni de presión sobre los jueces, ni está encaminada a ejercer influencias sobre ellos.

## **V. FUNDAMENTOS**

1. Los magistrados de este Tribunal en el presente caso, declinando en algunos casos sus posiciones personales, en la resolución de la controversia han optado por asumir una posición institucional sin fisuras, a fin de transmitir un mensaje de unidad que se impone como necesario dada la trascendencia del tema en discusión: el sistema de justicia en el país. Se emite pues una votación conjunta para expresar un espíritu mancomunado de análisis constitucional de la materia sometida a control. Para ello, y para tener una mayor amplitud de criterio, no sólo ha tomado en cuenta los alegatos escritos de las partes y partícipes, sino, basándose en el principio de inmediación procesal, también los alegatos orales expresados en la audiencia pública por la Fiscal de la Nación, su abogado y el Presidente de la Corte Suprema, por un lado; y por el Procurador Público del Congreso de la República y el abogado del Consejo Nacional de la Magistratura, por el otro, y a los cuales se hará referencia a lo largo de esta sentencia.



## §1. CUESTIONES INICIALES

2. Antes de ingresar al análisis sobre el control de la actividad del juez, este Colegiado considera pertinente dejar sentados algunos aspectos generales del proceso constitucional planteado.

### **(a) *Sobre la falta de legitimidad activa del Presidente del Poder Judicial***

3. Es llamativo el hecho que la demanda haya sido interpuesta por la Fiscal de la Nación, persona con legitimación procesal [artículo 200º, inciso 4) de la Constitución y artículo 99º del Código Procesal Constitucional], pero no por un interés directo en plantearla, sino porque recibió un requerimiento por parte de la Corte Suprema de Justicia de la República para realizarlo [Oficio N.º 10778-2008-SG-CS-Poder Judicial, de fecha 24 de diciembre de 2008]. Aun cuando un accionante no debe explicar su interés para plantear su demanda, la propia Fiscal de la Nación juzga apropiado mencionar que acude a esta judicatura constitucional en vista que el Presidente del Poder Judicial no posee la legitimidad que ella sí tiene [Punto I de la Demanda; y Alegato de su abogado en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009], aunque indirectamente le preocupa la discusión existente de una próxima Ley de Carrera Fiscal. Al respecto, a este Colegiado le parece sugestiva la posición que tiene el Poder Judicial en un proceso de inconstitucionalidad. Es lógico que este Poder del Estado, por las consecuencias directas de la ley cuestionada, tenga el obvio, y justo por lo demás, interés de participar en el proceso a cargo de la alta investidura de este Tribunal Constitucional (incluso lo cataloga como ‘magnífico tribunal’ [Alegato del Presidente de la Corte Suprema en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009]), pero la realidad es que sólo puede hacerlo por haber sido admitida su calidad de partícipe [Resolución del Tribunal del 5 de mayo de 2009].
4. En cuanto a ello este Colegiado, si bien es consciente que es el Poder Constituyente el órgano que define las atribuciones, competencias, facultades y derechos que configuran nuestro Estado, y es jurídicamente válido que haya determinado las personas con legitimidad extraordinaria para accionar en los procesos de inconstitucionalidad, estima que bien pudo haber incluido al Presidente de la Corte Suprema de la República, en tanto funcionario de la más alta investidura del Poder Judicial, tal como lo hace con los otros poderes del Estado, máxime si la emisión de alguna norma con rango legal le podría afectar.
5. Revisado el Diario de Debates del CCD (Debate Constitucional de 1993), se observa que durante el periodo de labores para la aprobación del texto constitucional vigente, con fecha 12 de agosto de 1993, en la sesión matinal, se sometieron a debate los artículos 219º al 225º del Título V, Garantías Constitucionales del proyecto sustitutorio contenido en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, el cual establecía en el artículo 220º que como la Sala Constitucional de la Corte Suprema era el órgano de control de la Constitución, tenía la facultad para conocer la acción de inconstitucionalidad, por lo que a la vez no podía ostentar la legitimidad extraordinaria para obrar activamente en una inconstitucionalidad. Con posterioridad, también en el diario



de debates del CCD, se observa que la Comisión de Constitución y Reglamento estimó conveniente descartar tal propuesta y retomar el planteamiento de crear un órgano constitucional *ad hoc* para el control de constitucionalidad, como es el Tribunal Constitucional, y asuma las atribuciones propuestas originariamente a la Corte Suprema. Se eliminó la facultad de resolver la inconstitucionalidad a la Sala Constitucional, pero no se varió el tema de sujetos legitimados para plantearla. De lo señalado queda claro que si con la Constitución vigente, el Poder Judicial ya no es el órgano titular del control concentrado, no existe razón para quitarle la legitimidad para obrar.

6. Por más que es notoria la decisión del Congreso Constituyente Democrático – CCD de no otorgarles a los presidentes del Poder Judicial la calidad de legitimados activos, toda vez que en la Constitución de 1979 sí la tenían [artículo 299º, inciso 2)], por la función constitucional que cumplen y por su rol en la tutela de los derechos fundamentales, incluso a través del control difuso, sería más coherente con el principio democrático aplicado al proceso que sí lo tenga. Esta decisión constituyente ha traído serias consecuencias puesto que, en casos como el planteado, en una norma que lo afecta directamente, el Presidente del Poder Judicial debe recurrir a uno de los sujetos legitimados, como es la Fiscal de la Nación.
7. Han pasado más de 15 años desde que la Constitución de 1993 mantiene la vigencia de dicha omisión, la que debe ser salvada precisamente a partir de la Ley de Carrera Judicial pues el error constituyente termina debilitando de alguna manera la independencia del Poder Judicial. Ante ello, es ineludible que pueda habilitarse su capacidad para presentar demandas de inconstitucionalidad, y así no recurran a otros órganos estatales para que lo hagan o se tengan que presentar como partícipes, cuando bien podrían haber accionado directamente. Esta cuestión, visible en el caso concreto que se está resolviendo, debe ser analizada por el Congreso de la República, en tanto Poder Constituyente derivado, reformando la Constitución de acuerdo a su artículo 206º. Al respecto, es válido mencionar que se ha presentado el Proyecto de Ley N° 2320/2007-CR, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 203º de la Constitución y el artículo 99º del Código Procesal Constitucional, que concede legitimidad activa al Poder Judicial, a través de su Presidente, en el proceso de inconstitucionalidad.

**(b) Sobre la validez de una ley de carrera judicial**

8. Este Colegiado comparte con las partes del proceso, incluso con los partícipes, el hecho que la existencia de una ley que regule la carrera judicial es beneficiosa para el sistema de administración de justicia en el país (para el Procurador Público del Congreso de la República busca la “*idoneidad de la magistratura*” [Alegato en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009]; para la Fiscal de la Nación garantiza el estatuto del juez [Punto II de la Demanda]). En tal sentido, la Ley de Carrera Judicial coadyuva decisivamente para la reforma real del sistema, de acuerdo con los planteamientos formulados en su momento por la CERIAJUS [Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, de 2004],



máxime si hoy en día, el Poder Judicial es una institución aún muy cuestionada por la población, pese a los intentos para su afianzamiento democrático y funcional, pues sólo el 17% de la población muestra confianza en su actuación [Encuesta Nacional Urbana, realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de octubre de 2009].

9. Contar con jueces idóneos es un requisito indispensable para la configuración de un verdadero Estado social y democrático de derecho. El valor justicia subyace al modelo constitucional imperante en el país, por lo cual la población debe resolver sus conflictos y controversias a través de mecanismos jurisdiccionales que creen seguridad jurídica y cuya finalidad concreta sea la búsqueda de la paz social. En dicha búsqueda está la ley cuestionada *prima facie*, pese a los supuestos errores puntuales que serán materia de análisis en los siguientes fundamentos.

## §2. EL TERRITORIO COMO PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO JURISDICCIONAL

10. En la Ley de Carrera Judicial se determina que existe una obligación impuesta al juez de residir en el lugar donde ejerce el cargo [artículo 34º, inciso 15)]. A la vez, se presentan prohibiciones explícitas como la de variación de su domicilio [artículo 40º, inciso 5)] y la de ausencia del lugar donde se ejerce el cargo [artículo 40º, inciso 8)], que incluso podrían ser consideradas una falta grave, por afectar los deberes del cargo [artículo 48º, inciso 12)]. A pesar que tales proscipciones presentan excepciones, el mandato de residencia es inobjetable.
11. A entender de la *accionante*, las mencionadas disposiciones de la ley incoada, por señalar que los jueces están impedidos de tener como residencia un lugar distinto al de donde ejercen su cargo, estarían siendo atentatorias de la constitucional libertad de residencia, en conjunción con la de tránsito, al afectarlas desproporcionadamente. Asevera que el deber impuesto no debe consistir en una obligación geográfica, sino en una funcional [Alegato de la Fiscal de la Nación y su abogado en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009], por lo que la norma cuestionada “(...) *carece de toda justificación objetiva y razonable* (...)” [Punto V de la Demanda] por no asegurar que los jueces cumplan a cabalidad sus funciones.
12. Frente a esta argumentación, como representante de la *parte demandada*, el Procurador Público del Congreso de la República (en adelante PPCR) expresa que existe voluntad política de variar los artículos objetados. Señala que, incluso, existe un dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para modificar los artículos cuestionados [Punto III de la Contestación de Demanda; y Alegato del Procurador Público en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009], y que se estaría elaborando un texto alternativo que incorpora como residencia válida también las “(...) *zonas aledañas que no perjudiquen su ejercicio funcional*” [Texto Alternativo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para el artículo 34º, inciso 15 de la Ley].



13. Antes de iniciar el análisis de estas disposiciones, este Colegiado es claro en señalar que no admite esta especie de allanamiento a la demanda por parte del Procurador Público. Habiéndose admitido una demanda de inconstitucionalidad, no es posible, así haya derogación de la norma [artículo 103° de la Constitución], que el proceso concluya ahí, pues según el Código Procesal Constitucional, *“Admitida la demanda, y en atención al interés público de la pretensión discutida, el Tribunal Constitucional impulsará el proceso de oficio con prescindencia de la actividad o interés de las partes”* [artículo 106°]. Aún más, en el caso concreto las disposiciones impugnadas siguen vigentes dentro del ordenamiento, y lo que se ha puesto de manifiesto es sólo una intención de variarlas, razón por la cual este Tribunal debe responder sobre su constitucionalidad.
14. La controversia se centra en el análisis de la libertad de residencia, consagrada constitucionalmente conjuntamente con la libertad de tránsito. Según la Norma Fundamental, *“Toda persona tiene derecho a elegir su lugar de residencia (...)”*, así como el derecho *“(...) a transitar por el territorio nacional (...)”* [artículo 2°, inciso 11)]. La libre residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona y se refiere a la facultad de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado de escoger su lugar de residencia, según lo han expresado con claridad la Corte Interamericana de Derechos Humanos [párrafos 110 y 168 de la Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Caso de la Masacre de Mapiripán; párrafos 115 y 194 de la Sentencia de 31 de agosto de 2004, Caso Ricardo Canese; párrafo 110 de la Sentencia del 15 de junio de 2005, Caso de la Comunidad Moiwana; párrafo 206 de la Sentencia del 1 de julio de 2006, Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia] y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas [párrs. 1, 4, 5 y 19 de la Observación General N.º 27, de 2 de noviembre de 1999].
15. Se impone en este tramo, entonces, formular la siguiente interrogante: ¿puede una ley como la Ley de Carrera Judicial imponer un límite a la residencia de los jueces, al estar estos obligados a habitar en el lugar donde laboran? Este Colegiado considera que para responder tal interrogante, es necesario compatibilizar residencia, domicilio, tránsito y despacho del juez, a través de una motivación adecuada que sustente la Ley, y tomando en cuenta que el juez tiene una función principalísima y que dentro de sus facultades le corresponde contribuir en la búsqueda de la paz social. Con relación a las restricciones a un derecho fundamental, como se grafica en este caso con la intervención por la acción legislativa, es necesario determinar si la medida impuesta normativamente es o no proporcional. La discrecionalidad restrictiva de derechos no es, desde luego, ilimitada; es aquí donde este Tribunal estima pertinente determinar algunos criterios para entender convenientemente el significado de los artículos cuestionados.
16. Con relación al desarrollo normativo de esta materia en la Ley de Carrera Judicial, puede señalarse como antecedente inmediato el inciso 9) del artículo 184° y el inciso 5) del artículo 196° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, derogados expresamente por la norma ahora impugnada [Única Disposición Complementaria Derogatoria], que establecían el deber de los magistrados de



residir en el lugar donde ejercen el cargo, o en otro lugar cercano de fácil e inmediata comunicación (para este último caso se requería autorización previa del Consejo Ejecutivo respectivo) y la prohibición de ausentarse del local donde ejercen el cargo durante el horario de despacho, salvo el caso de realización de diligencias propias de su función fuera del mismo, vacaciones, licencia o autorización del Consejo Ejecutivo correspondiente. De lo observado, la Ley de Carrera Judicial estaría intensificando la restricción sobre la libre elección de la residencia.

17. La potestad de administrar justicia que poseen los jueces proviene del pueblo mismo [artículo 138° de la Constitución], y es la misma población la usuaria del servicio que brinda el Poder Judicial. Por tal razón, las leyes que se expidan en el marco del ejercicio de la función jurisdiccional deben ser coherentes con el fin constitucional asignado, en correlación con la configuración del Estado peruano como uno social y democrático de derecho [artículo 43° de la Constitución]. Un Estado con estas características sólo puede ser apreciado en su verdadera magnitud si se toma en cuenta que es uno unitario y descentralizado al mismo tiempo. El *proceso de descentralización* impulsa a los poderes públicos, en tanto política permanente de Estado, a la consecución del desarrollo integral del país [artículo 188°; en la misma línea, STC N.° 0002-2005-PI/TC]. La forma idónea en que se realiza ésta es la transferencia de facultades a los gobiernos regionales y municipales.
18. No obstante ello, el Perú sigue siendo un Estado unitario, cuya principal característica, que lo diferencia de uno federal, se encuentra en la unidad del Poder Judicial. Pero eso no quiere decir que este poder puede ser ajeno al interés de un mejor desarrollo del país a través de un acercamiento más coherente con la población. Una correcta administración de justicia sólo puede lograrse si hay una adecuada interpretación de los intereses de la población, orientadora del Estado. Este Colegiado, según la naturaleza de su función, se ha abocado a esta línea de trabajo al llevar a cabo sus audiencias descentralizadas [artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.° 28301]. El Poder Judicial, tomando en cuenta el tipo de función constitucional que cumple y la forma en que realiza su cometido (distintos jueces a lo largo de todo el país), debe promover con mayor razón un acercamiento real a la población y un mejor conocimiento de sus problemas.
19. Esto tiene más sentido si se distingue el *carácter de pluricultural y pluriétnico del país* [artículo 2°, inciso 19) de la Constitución], con especial preocupación del Estado por las comunidades campesinas y nativas [artículos 89° y 149° de la Constitución]. La diversidad de costumbres, dependiendo del lugar donde se encuentre, añade especial dificultad a la función del juez, puesto que lo obliga a ser necesariamente un miembro más de su comunidad y expresar así mejor los usos y costumbres de su pueblo. No tiene sentido administrar justicia de otra forma. Un juzgador está obligado a saber cuáles son las costumbres de su localidad, qué problema los aqueja, cuáles son sus vivencias, puesto que él resolverá conflictos en ese contexto. Ello será decisivo para que un juez resuelva los casos con conocimiento de la identidad, costumbres, realidades, usos, idioma



o dialecto que constituyen la realidad o base del conflicto, evitando así pronunciamientos aislados de personas extrañas. La palabra sentencia deriva del latín '*sentiendo*', que equivale a 'sintiendo' (expresión volitiva y sentimental), por lo que el juez debe solucionar conflictos conociendo la realidad de su localidad a través de un contacto directo con ella, elemento imprescindible en el modelo de Estado social y democrático de Derecho, que es de carácter descentralizado.

20. Por tales argumentos, este Colegiado *prima facie* estima razonable que los jueces deban habitar en el 'lugar donde se ejerce el cargo', con la reglamentación que pueda realizar el propio Poder Judicial al respecto. Tal exigencia, en tanto límite a la libre elección de la residencia prevista en la Norma Fundamental, tiene correlación con el modelo de Estado impuesto constitucionalmente y es razonable en el sentido de lograr una verdadera justicia. El juez, al resolver un conflicto, debe tener en cuenta no sólo la aplicación objetiva del Derecho, sino la situación concreta de las partes, dentro de una cosmovisión específica en la cual éstas están insertas, tomando en cuenta su identidad, costumbres o idiomas. Para ello, la Ley ha considerado necesario intervenir en el derecho fundamental a la residencia de los jueces en vista de los valores constitucionales en juego, razón por lo cual la demanda debe ser declarada infundada en este extremo.
21. Pero el Tribunal Constitucional no puede quedarse en una interpretación insuficiente como ésta; debe seguir avanzando tomando en cuenta los elementos institucionales de interpretación. A primera vista, la finalidad de la norma podría estar sustentada en dos elementos o fines constitucionales: el ejercicio adecuado de la función jurisdiccional y la necesidad de que se establezca la seguridad jurídica respecto de las relaciones jurídicas en torno a los derechos y obligaciones de los jueces. Visto de este modo el asunto planteado, se debe señalar que resultaría altamente inseguro si, respecto de una persona, no se pudiera determinar, ya sea por la vía de la ficción legal o por la vía de la realidad, cuál es el domicilio en el que se verifica el centro de su actividad profesional. Es en este sentido que el Código Civil, en el caso de los funcionarios públicos, los considera domiciliados en el lugar donde ejercen sus funciones, sin perjuicio, en su caso, del domicilio constituido por su residencia habitual [artículos 38° y 33°]. Una lógica similar debería ser seguida en el caso de los jueces.
22. El concepto 'lugar donde se ejerce el cargo' no puede asimilarse a la noción de 'distrito judicial donde se ejerce el cargo'. Un sentido interpretativo así permitirá salvar la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Cuando la norma expresa el concepto 'domicilio' éste debe ser entendido como el lugar en el que debe permanecer el juez durante el ejercicio de su cargo. Sólo de esta forma la prohibición establecida en la Ley de Carrera Judicial sería totalmente legítima, puesto que los derechos pueden ser restringidos o limitados en atención a la protección de bienes jurídicos con relevancia constitucional. No obstante ello, la Corte Suprema de Justicia de la República debe regular las salidas, los permisos u otros casos en los que el funcionario público podría ausentarse excepcionalmente, o las zonas aledañas compatibles que en razón de las distancias puedan constituir el domicilio familiar no obstante pertenecer a otra sede judicial.



23. El concepto 'lugar' es propio y merece ser explicado. Por ejemplo, hay distritos judiciales donde, existiendo realidades tan divergentes, no se cumple el requisito de relación directa entre juez y población, pero también hay espacios territoriales que incluyen más de un distrito judicial que sí lo cumplen. Por esta razón, el término 'lugar' tiene que entenderse dentro de la propia ciudad en la cual el juez ejerce el cargo o algunas colindantes. Éste es el criterio utilizado en el ámbito del transporte terrestre en el concepto de 'conurbación', perfectamente válido en el caso analizado. Un Área Urbana Continua es el "*Espacio territorial constituido por dos (2) ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas que, por su crecimiento, han llegado a conformar una situación de conurbación*" [Parágrafo 3.4 del Decreto Supremo N.º 009-2004-MTC; analizado en STC N.º 0015-2003-AI/TC]. Un caso destacado es el de Lima, Lima Norte y Callao, donde existe una unidad urbana, y sin embargo son tres distritos judiciales distintos, motivo por lo cual se considera como 'lugar donde se ejerce el cargo' cualquiera de los tres distritos judiciales, por ser la capital de la República y la provincia constitucional una sola urbe.
24. El concepto de domicilio es bastante amplio en el contexto constitucional [tutela negativa a través de su inviolabilidad en el artículo 2º, inciso 9) de la Constitución], razón por lo cual puede admitirse que un juez tenga más de un domicilio, máxime si se tiene en cuenta que éste se constituye por la "(...) *residencia habitual de la persona en un lugar*" [artículo 33º del Código Civil]. Asimismo expresa en su artículo 38º que "*Los funcionarios públicos están domiciliados en el lugar donde ejercen sus funciones, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 33*". El citado cuerpo normativo señala como domicilio a la residencia habitual, lo que implica permanencia de una persona en un determinado lugar. Además, la norma también consideró el caso singular de los servidores del Estado (en este caso, el juez), expresando como regla que éste debe domiciliar en el lugar donde ejerce su función, poniendo como excepción lo expresado en el citado artículo 33º -dependiendo el caso-. Es en este contexto que la denominada Ley de Carrera Judicial, al establecer limitaciones a la libertad de residencia y tránsito puede constituir, siempre y cuando sean interpretadas correctamente, una garantía para el justiciable, pues implica que el juzgador no sólo conozca los usos y costumbres de su pueblo y aplique el derecho que corresponda, sino que lo aplique conociendo el contexto en el que se ha producido el conflicto, realizándose así el objetivo del proceso, es decir resolver un conflicto por un juez natural conocedor de su realidad a quien le alcanza el deber de ser auténtico intérprete de la vigencia social que solo se alcanza cuando el decisor está compenetrado.
25. Las normas impugnadas desde un punto de vista literal parecerían estar estableciendo el límite como regla y los derechos al libre tránsito y residencia como una excepción. Pero los límites a los derechos deben ser la excepción y no la regla, pues de lo contrario el lugar que ocupan, tanto desde su dimensión objetiva como subjetiva, estaría supeditado al mandato de la ley. Una ley es válida cuando es conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y no son los derechos fundamentales los que valen conforme a la ley. Por estas consideraciones es



necesario interpretar las normas materias de impugnación para volverlas constitucionales y el límite de los derechos fundamentales involucrados efectivamente se presente como una intervención legítima por parte del legislador. Asimismo, las disposiciones cuestionadas requieren regulación amplia por parte de la Corte Suprema de Justicia de la República, donde quede claramente establecida la correcta interpretación de las normas impugnadas según los argumentos vertidos por parte de este Colegiado.

26. Establecer un genérico **deber de residir en el distrito judicial** donde se ejerce el cargo sería constitucional, siempre y cuando se siga el derrotero trazado, de entender de manera amplia el concepto de domicilio, incluyendo el lugar donde el juez reside habitualmente, pero también donde realiza sus actividades profesionales. Se logra seguridad jurídica sobre el cumplimiento de sus deberes y obligaciones funcionales, la adecuada realización de las funciones administrativas del Estado y se salvaguardan los derechos de terceros y del propio juez. Por lo demás, el domicilio se estima fijado en el momento del nombramiento o, de ser éste diferido, en el momento en que asume funciones el juez habitual, en el momento en que cesa en sus funciones en el cargo o cuando el mandato legal así lo disponga. En este sentido, uno de los domicilios que debe tener el juez ha de ser el lugar donde cumple sus labores jurisdiccionales [así debe entenderse el artículo 40°, inciso 5) de la Ley]; asimismo, es admisible jurídicamente la existencia de varios domicilios [artículo 35° del Código Civil]. De otro lado, sigue siendo potestad del órgano sancionador del Poder Judicial tomar las medidas pertinentes si el juez no ejerce adecuadamente sus funciones como tal. Por tal razón, la falta grave prevista en el artículo 48°, inciso 12) de la norma cuestionada sólo será admisible cuando el juez no fija residencia alguna en el lugar donde ejerce función jurisdiccional. Es más, es válido recordar que el propio Poder Judicial, a través del órgano competente, tiene la potestad de autorizar la variación de domicilio [artículo 40°, inciso 5) de la ley impugnada], y prevé casos excepcionales en los que la situación personal del juez amerite tal hecho.
27. Por último, la **prohibición de ausentarse del lugar donde ejerce su cargo** [artículo 40°, inciso 8)] sólo puede ser considerada admisible cuando se trate de su exigencia dentro de los horarios de trabajo o cuando el juez se encuentre de turno. No puede convenirse que, aparte de la residencia exigida, que está siendo considerada constitucional por este Colegiado, también se restrinja el derecho de los jueces a movilizarse dentro del territorio nacional o en el extranjero. En concordancia con las ‘motivadas excepciones’ desarrolladas por la ley, el Tribunal Constitucional realiza una interpretación del artículo 40°, inciso 8) en el sentido de que el concepto de ausencia sólo operará en los horarios en que está laborando el juez, ya sea de manera regular o excepcional, o cuando está de turno. Las ausencias durante el horario de trabajo se encuentran reguladas en el artículo 152° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo que no ha sido modificado ni derogado por la Ley de Carrera Judicial. Dicho artículo dispone que “*Los Jueces despachan no menos de seis horas diarias en la sede del respectivo Juzgado, salvo las diligencias que conforme a Ley se pueden efectuar fuera del local del Juzgado y en horas extraordinarias. En ningún caso pueden dejar el despacho en las horas señaladas, salvo previa autorización por escrito*”



*del Presidente de la Corte*”; asimismo, el inciso 5) del artículo 34 de la Ley establece como deber de los jueces “*observar estrictamente el horario de trabajo establecido, así como el fijado para las sesiones de audiencias, informes orales y otras diligencias. El incumplimiento injustificado constituye conducta funcional*”. De este modo, efectuando una interpretación sistemática de las normas que regulan las prohibiciones y deberes de los jueces, este Tribunal considera que la teleología de la ahora impugnada, que les prohíbe ausentarse del lugar donde ejercen sus cargos, salvo motivadas excepciones, sólo puede interpretarse como una limitación al *ius movendi* y al derecho de residencia, así como al derecho al libre desarrollo de la personalidad, que se impone incluso fuera del horario de trabajo.

### §3. LAS LIBERTADES COMUNICATIVAS DE LOS JUECES

28. Otro grupo de normas impugnadas de la Ley de Carrera Judicial está referido al límite del ejercicio de las libertades comunicativas de los jueces, en tanto personas que resuelven conflictos heterocompositivos. Las libertades de expresión y de información, si bien son derechos fundamentales que corresponden a todas las personas, tienen un cariz especial en el caso del ejercicio especial de los jueces, por la situación privativa que le asigna a tal ejercicio el modelo de Estado social y democrático de Derecho.

#### (a) La reserva del proceso

29. El primer tópico está relacionado con la obligación que asumen los jueces, *contrario sensu*, a guardar ‘discreción’ en los asuntos que requieren reserva [artículo 47º, inciso 5) de la Ley: es falta grave: “*No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva*”]; y a no comentar asuntos del proceso dentro de un medio de comunicación [artículo 47º, inciso 6) de la Ley: también es falta grave “*Comentar a través de cualquier medio de comunicación aspectos procesales o de fondo de un proceso en curso*”].

30. A juicio de la parte **demandante**, ambos preceptos restringen inadecuadamente el principio de publicidad que debe regir a todo proceso judicial, configurándose así una censura inconstitucional a los jueces [Alegato del abogado de la Fiscalía de la Nación en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009], toda vez que “*(...) en una sociedad democrática, la publicidad de la actuación de los poderes públicos, es la regla, y la reserva, la excepción, la que (...) únicamente podrá justificarse con la protección de otros derechos constitucionales*” [Punto VI de la Demanda]. Un catálogo de obligaciones impuestas a los jueces parece demostrar que la Ley de Carrera Judicial posee un “*tufillo antidemocrático e interventor*” que avasalla la independencia judicial [Alegato del Presidente de la Corte Suprema, en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009], afectándose, a su entender, incluso la presunción de inocencia y también la igualdad ante la ley [Punto 2.5 del Escrito de Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial]. Vale la pena mencionar que existe un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo



para derogar el artículo 47°, inciso 6) de la ley incoada [Proyecto de Ley N.º 2849/2008-PE].

31. La explicación brindada por la parte **demandada**, a través del Procurador Público del Congreso de la República, por su parte, se centra en dotar de un contenido propio y constitucional a cada una de las normas impugnadas. Liga el inciso 5) con la libertad de expresión, y el inciso 6) con la libertad de información. Explica la demandada que “(...) *no guardar la discreción debida sobre asuntos que requieran reserva, hace claramente alusión a la obligación de no revelar o difundir determinada información de carácter reservado por su naturaleza o porque las normas así lo disponen*” [Punto IV de la Contestación de demanda]. Añade que la norma cuestionada en su constitucionalidad limita la libertad de información, mas no la libertad de expresión, pues con él se hace alusión a la obligación de no revelar o difundir determinada información reservada por mandato de la ley, reglamento o por su propia naturaleza. Por tanto, el juez puede informar sobre cuestiones adjetivas de un proceso en curso (señala que “*Si al juez se le pregunta sobre la admisión de la demanda, sí puede decirlo; no está prohibido*”) y puede comentar sobre un proceso que tiene calidad de cosa juzgada [Alegato del Procurador Público en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009].
32. De lo que se puede observar, el análisis constitucional se centra en la supuesta afectación con las normas impugnadas de los derechos fundamentales implicados son los de información y de expresión [artículo 2º, inciso 4) de la Constitución]. Se considera que la limitación impuesta a través de la Ley de Carrera Judicial al ejercicio de estos derechos fundamentales es inconstitucional. Es unánime aceptar que las libertades comunicativas son la piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática y son indispensables para la formación de la opinión pública [fundamento 36 de la STC N.º 6712-2005-PHC/TC, siguiendo a párrafo 70 de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre Colegiación Obligatoria de Periodistas, OC 5/85, de 13 de noviembre de 1985].
33. Las **libertades comunicativas permiten la tutela jurídica de las distintas formas de expresión e información** mediante las cuales los discursos pueden ser transmitidos a la población, a fin de formar su opinión pública [fundamento 43 de la STC N.º 0003-2006-PI/TC]. Sin embargo, no todas las formas posibles de comunicación han de gozar de tutela constitucional. Si bien la Constitución ha establecido su tutela a través del inciso 4), artículo 2º, su ejercicio no es ilimitado, dado que conlleva una serie de deberes y responsabilidades para con terceros y para con la propia organización social. Sobre la salvaguarda de los derechos invocados, por más que la Constitución señale la existencia de cuatro libertades, sólo son dos las que gozan de tutela jurídica [entre diversa jurisprudencia, STC N.º 10034-2005-PA/TC; STC N.º 0013-2007-PI/TC]. Con relación a la información, se expresa que ésta se refiere a la capacidad de emitir y recibir las noticias veraces, completas y asequibles, en la medida en que su objeto son los hechos, los que pueden ser comprobables. Con relación a la expresión, se señala que ésta se refiere a la capacidad de recibir los puntos de vista personales del



emisor que, en tanto son opinables, requieren un carácter básico de congruencia entre lo que se busca señalar y lo que finalmente se declara públicamente.

34. En un Estado social y democrático de derecho, ambas libertades son el canal de garantía mediante el cual se ejercita el debate, el consenso y la tolerancia social. Sin embargo, no puede considerárseles como derechos absolutos, sin un límite objetivo en virtud de intereses públicos o, como en este caso, en virtud de la búsqueda de justicia a través de la actuación correcta de un juez. En procura del resguardo de la confianza ciudadana en la autoridad y de la garantía de imparcialidad del Poder Judicial, los límites a los derechos comunicativos de los jueces “(...) *deben ser interpretados de manera restricta y debidamente motivada -al igual que toda restricción al ejercicio de derechos fundamentales-; por ello, cualquier posible limitación solo encontrará sustento si deriva de la propia ley o cuando se trate de resguardar el correcto funcionamiento de la administración de justicia*” [STC N.º 2465-2004-AA/TC]. En consecuencia el juez, en tanto persona, de la misma manera que cualquier ciudadano, tiene derecho a dichas libertades, pero cuando ejerce su magistratura debe tomar en cuenta los deberes impuestos por su propia investidura.
35. Nadie duda de la existencia de un ***proceso público***, tal como lo ha establecido la Norma Fundamental [artículo 139º, inciso 4)]. Todas las personas, salvo las restricciones impuestas normativamente, deben conocer lo que pasa en los procesos judiciales, y para ello debe brindarse las mayores facilidades al ciudadano para tener ese contacto con el proceso, ya sea al permitir el acceso de un expediente o al conocer las opiniones de las partes gracias a los medios de comunicación. La salvaguarda señalada en el fundamento anterior no admite que sean los jueces los que están informando constantemente sobre lo que pasa en el proceso o que puedan dar a conocer su razonamiento, al significar esto en el fondo un adelanto de opinión. Los jueces hablan a través de su trabajo jurisdiccional. Lo contrario desdeciría la esencia del proceso y de los fines que estos cumplen dentro del Estado constitucional, poniendo en riesgo la justicia misma y la posible ejecución de las sentencias que se puedan emitir como parte de un debido proceso. Resolver conflictos de intereses intersubjetivos e incertidumbres jurídicas implica ciertas cargas a las personas que ejercen el rol de juez.
36. La comunidad requiere confiar en el juez y esta confianza se afianza en un ámbito en el que el secreto sea la excepción y que éste se asiente siempre en resguardo de los derechos fundamentales, la seguridad nacional y el logro de los fines del proceso (justicia). En este sentido, el artículo 14º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su inciso 1) establece que “(...) *La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo*



*contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores”.*

37. La situación especial del juez en el modelo democrático que el Perú ha asumido amerita una constitucional limitación en el ejercicio de sus libertades de información y de expresión. La necesidad que la sociedad forme su propia opinión acerca de hechos con trascendencia vital para afianzar una sociedad democrática no admite que el juez comente o relate algo sobre el caso que está analizando, en vista de que él es el encargado de dirimir controversias y solucionar conflictos. **Cuando evacúa un discurso expresivo o informativo podría afectarse gravemente el principio de imparcialidad judicial**, viciando el proceso y quebrando la tutela procesal efectiva [artículo 139°, inciso 3 de la Constitución; artículo 4° del Código Procesal Constitucional]. Una declaración inadecuada terminaría afectando derechos de las personas, por lo que cualquier opinión o información con referencia al ámbito de un proceso, ya sea por la forma o por el fondo, traerá consecuencias negativas.
38. La imparcialidad del juez no puede ponerse en duda de ninguna forma, menos aún a través de una actitud negligente por parte del propio juez. En esa perspectiva se ha desarrollado la teoría de las apariencias, que previene que debe comprobarse si la actuación del juez ofrece garantías suficientes para excluir toda duda legítima sobre su imparcialidad, frente a lo cual se observará qué opiniones pueden revestir importancia [STC N.º 2465-2004-AA/TC, siguiendo argumentos de Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 1 de octubre de 1982, Caso *Piersack* y Sentencia de 26 de octubre de 1984, Caso *De Cubber*]. Romper el deber de reserva, para tal caso, sería una violación flagrante de la imparcialidad exigida.
39. De otro lado, el artículo 47°, inciso 6) se refiere a una restricción de dos derechos fundamentales en su ejercicio a través de ‘cualquier medio de comunicación’. En la Constitución, los medios de comunicación social poseen una tutela especial [básicamente, artículo 2°, inciso 4)], pero el canal mediático no es la única forma en que se puede ejercer estos derechos [*Vid.*, artículo 13°.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de obligatorio recibo conforme lo establece la Cuarta Disposición Final de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional]. Hace bien el legislador al no restringir la reserva únicamente a los medios de comunicación, pues hoy en día las opiniones e informaciones pueden verse a la sociedad de manera directa, o inclusive a través de redes sociales en internet.
40. En jurisprudencia anterior que trataba una temática similar, se dejó sentado que “(...) *el rol de un juez no es el de representar políticamente a la sociedad y hacer las críticas en su nombre, y por lo mismo, tampoco puede emitir libremente opiniones, como lo haría cualquier ciudadano común. El juez, más bien, está obligado a actuar secundum legem y con la más clara neutralidad aun cuando en su fuero interno se incline por una posición particular; de ser el caso*” [fundamento 21 de la STC N.º 2465-2004-AA/TC]. Este Colegiado mantiene la posición asumida en dicha jurisprudencia. Sin embargo, en el caso concreto, tal limitación está formulada como una falta grave que denota una presunción del



legislador, determinación no concordante con una intervención legislativa adecuada en el derecho, pues no se admite análisis alguno sobre las circunstancias especiales que circundan el caso. El juez es el depositario de la confianza del Estado y de la sociedad para la resolución de los conflictos y garante de los derechos fundamentales, por lo que puede y debe estar sometido a un régimen disciplinario interno que permita el óptimo ejercicio de las funciones que constitucionalmente le han sido encomendadas.

41. En aras del cumplimiento de deberes tales como “(...) *impartir justicia con independencia, prontitud, imparcialidad, razonabilidad y respeto al debido proceso*” y “(...) *guardar la reserva debida en aquellos casos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, así lo requieran*” [incisos 1) y 9) del artículo 34 de la Ley], la potestad sancionadora establecida en las normas impugnadas como garantía de los bienes constitucionales (incluida la graduación expresada en el inciso 18) del artículo 42° de la ley impugnada), es constitucional sólo en el ámbito de protección y garantía de los derechos y bienes que se encuentran reflejados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
42. La reserva exigida a los jueces en los incisos 5) y 6) del artículo 47° de la Ley de Carrera Judicial, tal como está dispuesta, no puede ser admisible en sede constitucional, toda vez que es obvia para las actividades jurisdiccionales de fondo de los procesos que el juez tiene a su cargo y que están en trámite. Sólo adquiere sentido si la reserva no se extiende a procesos ya concluidos, a ámbitos de mero trámite del proceso (sólo para informar, no para expresar), o a procesos no dirigidos por el juez (siempre y cuando no tenga conexión alguna con el caso), supuestos legítimos que no han sido previstos por la norma impugnada, máxime si toda persona, incluidos los propios jueces, tienen el derecho a la crítica judicial [artículo 139°, inciso 20 de la Constitución].
43. De lo observado, cabe diferenciar las dos normas cuestionadas. El **artículo 47°, inciso 5) de la Ley de Carrera Judicial**, entendido como parte del derecho a la información, no se aplica para los procesos ya concluidos, para los ámbitos de mero trámite del proceso, ni para los procesos no dirigidos por el juez. La prohibición de comentarios recogida en el **artículo 47°, inciso 6) de la Ley de Carrera Judicial**, entendida como límite a la libertad de expresión, no se aplica para los procesos ya concluidos, ni para los procesos no dirigidos por el juez, ni tiene conexión alguna con otro en el cual éste interviene. Asimismo, el límite previsto en la norma sujeta a control constitucional, así acotado, se extiende al juez y a las causas en giro e incluso a las causas que ya han adquirido la autoridad de la cosa juzgada, es decir, únicamente cuando se pueda atentar contra la moral, orden público, seguridad nacional y el derecho a la vida privada de las partes, siempre que dichos límites se enmarquen en el interés de la justicia. Éste es el único sentido válido para declarar constitucionales los artículos cuestionados.

**(b) La utilización de frases improcedentes u ofensivas en las resoluciones**

44. En la ley también se ha considerado falta grave el "*Utilizar en resoluciones judiciales expresiones improcedentes o manifiestamente ofensivas desde el punto*



*de vista del razonamiento jurídico*” [artículo 47º, inciso 16) de la Ley de Carrera Judicial], tema que se encuentra en concordancia con el de las libertades comunicativas de los jueces. Sin embargo, este Colegiado estima que si bien guarda relación con el tema, no tiene conexión directa, por lo que es válido elaborar una argumentación distinta a la realizada *supra*.

45. A entender de la **parte demandante**, una norma como esta falla en el sentido de la taxatividad, por no quedar claro cuál es la conducta que está siendo prohibida. Es más, aplicar el concepto de ‘razonamiento jurídico’ implicaría que el análisis se adscribe a una de las teorías de argumentación existentes en la doctrina moderna; pero, ¿cuál sería la válida para determinar la improcedencia de la expresión utilizada? [Alegato del abogado de la Fiscal de la Nación en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009]. Una falta grave de este tipo, entonces, vulneraría principios básicos como son la tipicidad, legalidad y precisión [Alegato del Procurador de la Corte Suprema en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009]. En tal sentido, concluye que “(...) *dicha norma resulta manifiestamente inconstitucional, pues el alto grado de indeterminación y vaguedad del enunciado legal permitiría en la práctica, que el órgano encargado de tramitar el procedimiento disciplinario, no tenga ningún tipo de parámetro o límite al momento de desarrollarlo (...)*” [Punto VII de la Demanda].
46. Frente a este argumento, la **demandada** alega que lo único que está diciendo la norma es que los jueces deben guardar el respeto correspondiente a las partes, tal como se exige a éstas que sean respetuosas con el juez [Alegato del PPCR en Audiencia Pública, del 11 de agosto del 2009]. Tras enlazar la obligación impuesta con un deber básico del juez respecto a la impartición de justicia, sobre todo con lo señalado en el artículo IV del Título Preliminar del Ley (eticidad y probidad del juez), expresa que se le exige “(...) *un obrar recto (...)* Por ello, *el juez no puede extender expresiones manifiestamente ofensivas en sus resoluciones judiciales. Esta norma de carácter sancionador resulta como contrapartida al deber que también tienen las partes en el proceso (...)*” [Punto V de la Contestación de Demanda].
47. Al revisar la norma impugnada, lo primero que corresponde analizar es el tema de tipicidad. Una falta tiene como correlato un principio como éste, lo que significa que una conducta sancionable debe estar claramente definida en una norma, a fin de que pueda ser entendida y comprendida por los destinatarios de manera clara e indubitable. Debe establecerse el “(...) *acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible*” [artículo 2º, inciso 24), acápite d de la Constitución]. Entonces un juez, para poder ser sancionado por una falta grave como la impuesta, tiene que tener una comprensión clara de lo que significa la prohibición prevista en el artículo 47º, inciso 16) de la ley cuestionada.
48. Corresponde, pues, analizar el sentido de la norma. En primer lugar, ésta se aplica únicamente a los jueces; de eso no puede haber duda. Además, la limitación se impone con exclusividad a las expresiones vertidas dentro de las resoluciones judiciales que está emitiendo; sobre este apartado tampoco existe incertidumbre



alguna. En tercer término, el legislador apuesta por señalar, en principio, dos conductas que serían las cuestionables: expresión improcedente y expresión manifiestamente ofensiva. En este punto sí sobrevienen dudas, específicamente sobre qué entender por cada una de dichas expresiones.

49. A entender de este Tribunal, el **término ‘expresión improcedente’** no es de lo más feliz como parte de la técnica legislativa, por no contener sentido en sí mismo. Lo único que puede significar, a la luz de su construcción gramática y de lo explicado por el PPCR, es un tipo de expresión no admitida dentro del quehacer jurisdiccional. No tendría sentido, por ende, si no es entendido tan sólo como una manifestación que es ofensiva a una de las partes. Pero el segundo concepto previsto en la norma es justamente las ‘expresiones manifiestamente ofensivas’. Es decir, ambos conceptos pueden ser entendidos tan solo si son sinónimos, o como expresiones complementarias. Por tal razón, la conducta prohibida se refiere a un solo tipo de expresión en las resoluciones: aquella que afecta la dignidad de los litigantes.
50. Por último, la norma se refiere a que tales expresiones deben entenderse improcedentes sólo cuando así fluya **‘desde el punto de vista del razonamiento jurídico’**. Lo que este Colegiado debe determinar es cuándo un juez a través de una resolución utiliza frases improcedentes -o manifiestamente ofensivas- desde el punto de vista del razonamiento jurídico. Así, de una revisión específica de dicha norma, el Tribunal Constitucional considera que el concepto ‘desde el punto de vista del razonamiento jurídico’ no se condice con lo que quiere expresar el legislador, de modo que es una frase desproporcionada para la calificación de una falta, contradiciendo el principio de tipicidad desarrollado en el artículo 2º, inciso 24), acápite “d” de la Constitución. El análisis de la afectación que puede ocasionar las frases injuriosas no se puede realizar desde la teoría de la argumentación jurídica.
51. En conclusión, la inclusión de la frase ‘desde el punto de vista del razonamiento jurídico’ desvirtúa el mandato exigido, razón por lo cual este Colegiado debe declarar la inconstitucionalidad de dicha frase. De esta forma, la frase adecuada sería la de que constituiría una falta grave el utilizar en resoluciones judiciales expresiones improcedentes, es decir manifiestamente ofensivas.

#### **§4. LA EVALUACIÓN DE MAGISTRADOS**

52. El último gran tópico relacionado con la demanda interpuesta está relacionado con la forma en que se va a realizar la evaluación parcial del desempeño del juez. La Ley de Carrera Judicial establece que desde los jueces de paz letrados hasta los jueces superiores, excluyéndose así a los jueces supremos, deban ser sometidos a una evaluación cada tres y medio años. Tal valoración del desempeño funcional derivará en un cuadro de méritos [artículo 87º]. Éste servirá para proponer ascensos solicitados al Consejo Nacional de la Magistratura, promociones solicitadas al Poder Judicial y medidas correctivas implementadas por el CNM, el Poder Judicial, la Academia de la Magistratura y el propio interesado, según corresponda [artículo 88º]. Pero la pregunta central es si tal evaluación puede ser



realizada parcialmente por un órgano como la Comisión de Evaluación de Desempeño, que está integrada por seis miembros, tres de los cuales pertenecen al Consejo y tres al Poder Judicial [artículo 88° de la Ley]. Entonces, el punto a analizar en este acápite es si es permisible que el CNM pueda evaluar antes de los siete años en que realiza su actividad ratificadora. Con relación a ello, está la intervención del Consejo en la resolución de las quejas contra los resultados de la evaluación, previa audiencia [artículo 103° de la ley impugnada], así como en la capacidad que tiene para analizar las recusaciones de los miembros del Comisión de Evaluación de Desempeño [artículo 104° de la Ley].

53. Al respecto, como *demandante*, el abogado de la Fiscal de la Nación ha expuesto razones históricas (debate constituyente para la Constitución de 1993), razones sistemáticas (la existencia de competencias no taxativas y la negación de la teoría de los poderes implícitos) y razones legislativas (así estaba previsto en la reforma propuesta por el CERIAJUS) para negar la posibilidad de que sea el CNM el que intervenga en la evaluación parcial [Alegato, en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009], razón por la cual correspondía una reforma constitucional. Es más, expresa que no hay que olvidarse que *“la Evaluación Parcial de Desempeño constituye una institución completamente distinta a la de la ratificación”* [Alegato de la Fiscal de la Nación, en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009], por lo que la actuación del Consejo violenta funciones que son exclusivas del Poder Judicial, como la de administración y gobierno de sus trabajadores. Conjuntamente con ello, el Presidente de la Corte Suprema expresa que la *“correcta conjunción de los verbos ‘evaluar’ y ‘ratificar’ proviene de la propia legislación constitucional”*, siendo ello desconocido por la Ley de Carrera Judicial, al reconocer una nueva función al Consejo Nacional de la Magistratura [Alegato del Presidente de la Corte Suprema en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009; en la misma línea, punto 2.5 del Escrito del Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial]. En esencia, expresa que *“No se trata de una ‘ratificación parcial’, sino de una atribución nueva no prevista por la Constitución como una de las funciones del Consejo o de una Comisión”* [Punto III de la Demanda], para lo cual cita el dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 116/2006-CR, 131/2006-CR, 220/2006-CR, 322/2006-CR, 331/2006-CR, 613/2006-CR, 665/2006-CR, 704/2006-CR, 734/2006-CR, 833/2006-PE, 888/2006-CR, todos de fecha 20 de mayo de 2007, en donde se proponía reformar la Constitución agregando a las funciones que corresponden actualmente al Consejo la de ‘evaluación de desempeño’ de los jueces y fiscales de todos los niveles.

54. Frente a ello, la *parte emplazada* aduce que la evaluación permanente tiene una estrecha vinculación con las atribuciones asignadas constitucionalmente al Consejo Nacional de la Magistratura [Alegato del Procurador Público del Congreso de la República en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009]. Asevera que lo que estaría utilizándose es la figura de los poderes implícitos: *“(…) la ‘evaluación del desempeño’ guarda relación directa con la función de ratificación que ha sido atribuida por la Constitución Política al Consejo Nacional de la Magistratura (...)”* [Punto I de la Contestación de demanda]. De otro lado, el propio Consejo Nacional de la Magistratura, luego de criticar la



lectura exegética de la Norma Fundamental que proviene de la parte demandante, así como la de invocar al legislador histórico tomando en cuenta cómo se elaboró la Constitución de 1993, resalta los poderes implícitos que están previstos a favor suyo para expresar que este órgano sí puede intervenir en la comisión evaluadora para evaluar permanentemente a los jueces, sin que ello importe una violación a la independencia judicial [Escrito del abogado del CNM; en la misma línea, su Alegato en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009]; vale recordar que esta institución fue admitida como partícipe en este proceso constitucional por Resolución del Tribunal del 2 de junio de 2009.

55. Ante todo, se debe enfatizar ***que los jueces han de ser personas idóneas en el ejercicio funcional***. Se ha garantizado su permanencia en el ejercicio de su cargo pero “(...) *mientras observen conducta e idoneidad propias de su función*” [artículo 146°, inciso 3) de la Constitución]. Para comprobarlo, cada siete años están sometidos a una ratificación por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, siendo así evaluados [artículo 154°, inciso 2) de la Constitución], procedimiento que ha sido avalado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia. La gran pregunta que subyace a esta afirmación es si sólo es válido evaluarlos antes de una ratificación o si ello puede realizarse constantemente. *Prima facie*, conscientes de la necesidad de una buena judicatura, este Colegiado no puede sino estar de acuerdo con el constante control a la actividad de aquellas personas de las cuales depende la seguridad jurídica y la paz social. Mientras mejores jueces tengan los peruanos, mejor democracia habrá, más inversión llegará, y más protegida se sentirá la población. Incluso el propio Poder Judicial considera necesaria la evaluación permanente de sus trabajadores, aunque sea realizada por él mismo, la “*cual no debe ser diaria, sino horaria*” [Alegato del Presidente de la Corte Suprema en la Audiencia Pública, del 11 de agosto de 2009], aunque no propone una fórmula específica alternativa a la Ley.
56. No está demás señalar que si bien la figura del juez se ha visto debilitada debido a algunas situaciones indeseables que finalmente terminan restándole legitimidad al Poder Judicial, esto no puede significar el estigmatizar a todos los jueces, sino más bien concientizarlos en el cambio social necesario y el mejoramiento personal de los integrantes de dicho poder estatal, lo que traerá como consecuencia la confianza de la sociedad en su Poder Judicial. Es así como no sólo puede sancionarse al juez sino que también debe estimularse al que actúa con probidad y con justicia. El análisis constante de la idoneidad de los jueces de manera permanente podría lograr beneficios para el propio juez, como más capacitación o beneficios técnicos, tal como también se encuentra contemplado en el artículo 19° del Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que señala que “*Periódicamente y a través de métodos técnicos, deberán evaluarse los méritos individuales y el desempeño en el cargo, como factores determinantes de la calificación para el concurso*”. Así, un control permanente de la judicatura no es inconsistente con el estatuto constitucional de los jueces, siempre y cuando se realice dentro de los parámetros de la razonabilidad y sensatez, buscándose concomitancia entre un adecuado estándar de control y una suficiente y probada calidad de los jueces en el país.



57. Asimismo, deben resaltarse los mecanismos constantes de control, como la forma eficaz en que se consiga tener y mantener jueces idóneos para el ejercicio del cargo. De esta forma, en la actualidad existe un complejo control intraorgánico de los jueces por el propio Poder Judicial, a través de la Oficina de Control de la Magistratura, que incluso permite la participación civil a través de colegios profesionales y universidades, la Oficina de Inspectoría General, así como la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República y al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a través de una función disciplinaria. Incluso, como engranaje adecuado de control interorgánico, este cometido también recae en el Consejo Nacional de la Magistratura, además de la ratificación, según se pasa a explicar.
58. La Ley de la Carrera Judicial contempla dos tipos de evaluaciones de los jueces. Aparte de la cuestionada ‘evaluación parcial de desempeño’, la cual será materia análisis *infra*, está la comentada ‘**evaluación integral de desempeño**’, a cargo del Consejo, que se realiza cada siete años y que define la permanencia o separación de los jueces [artículos 67° y 84° de la Ley]. Dicha evaluación no es más que la ratificación judicial prevista por el artículo 154°, inciso 2) de la Constitución. Resulta indiscutible la validez de las ratificaciones judiciales o ‘evaluación integral del desempeño’, pues la Constitución la reconoce en forma expresa [artículo 154°, inciso 2] y ha sido objeto de múltiples sentencias del Tribunal Constitucional [STC N.º 3361-2004-AA/TC; STC N.º 1333-2006-PA/TC; STC N.º 3484-2003-AA/TC (sobre todo, voto singular del magistrado Aguirre Roca)].
59. El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucional autónomo e independiente cuya legitimidad proviene de la representación que tiene de otras entidades públicas así como de la propia sociedad civil [artículo 155° de la Constitución], por lo que se “(...) *torna necesario una lectura de las prerrogativas constitucionales del CNM a la luz de los fines que tienen las funciones que le han sido encomendadas*” [fundamento 9 de la STC 3361-2004-AA/TC]. Su encargo de controlar la actividad de la judicatura, al elegir, ratificar o, en su caso, destituir a jueces, lo hace trascendente en la actividad de la función jurisdiccional del Estado. En general, no hay nada que haga suponer que evaluar signifique una vulneración a la independencia de los jueces [artículo 146°, inciso 1) de la Constitución], pues ésta se encuentra sometida a la Constitución y a la propia ley. Además, Sobre la independencia se puede predicar que el concepto “(...) *se ha caracterizado por ser uno referencial, relativo e instrumental, ya que la concreción jurídica de los factores o elementos a los que el juez, en el ejercicio de la función judicial, no puede someterse, tiene por objeto lograr que su actuación sea imparcial y con plena sujeción a la ley*” [fundamento 10 de la STC N.º 3361-2004-AA/TC, siguiendo lo señalado en la STC N.º 1941-2002-AA/TC].
60. De otro lado, este Colegiado cree oportuno llamar la atención de la comunidad jurídica sobre lo que ha venido sucediendo en las calificaciones de los currículos por parte de los órganos estatales, entre ellos el CNM, y lo que va a realizar la Comisión de Evaluación. Se tiene que poner mayor énfasis a la hora de examinar los documentos que sustentan las actividades curriculares. No es posible que los jueces puedan ‘crear’ un expediente a la medida de los intereses de quien los califica. El Consejo Nacional de la Magistratura debe ser más exhaustivo en el



examen curricular, máxime si lo que siempre se busca es analizar la evaluación del desempeño integral [Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y del Ministerio Público, Resolución N.º 1019-2005-CNM]. Por ejemplo, no es posible que los diversos estudios de postgrado tengan el mismo valor, porque no pueden ser iguales. El nivel académico depende mucho del nivel del centro educativo en el cual se estudió. Lo importante es la calidad del estudio realizado, antes que la existencia material de un grado, diploma o certificado. La proliferación de universidades cuestionadas en sede constitucional torna obvio que una maestría de un centro de educación superior nacional, rebatido constantemente, no tiene el mismo valor, por ejemplo, que estudios en centros extranjeros del mejor nivel en el ámbito mundial. O tampoco puede valer igual un libro que es básicamente recopilatorio de artículos antes publicados o de normas y jurisprudencia, que un gran volumen de investigación con gran nivel de análisis y desarrollo doctrinario; incluso hay artículos en revistas especializadas que pueden ser un referente bibliográfico en el país, y un libro que no lo es. Sin embargo, los puntajes sólo reflejan la existencia de estudios o de textos. Cantidad, antes que calidad. Todos saben qué nivel tiene su propio currículo, razón por lo cual los entes estatales deben saber cotizar tal valor en la evaluación, tal como se ha de exigir a la Comisión. El juez debe tener una sólida formación académica y debe estar en constante actualización. Y eso corresponde ser evaluado. Pero la medición fundamental debe centrarse en su producción jurisdiccional, en una visión cualitativa de cumplimiento de sus objetivos (cumplimiento de cuotas) y en su calidad argumentativa (solidez de sus sentencias). Al juez debe conocerse por las resoluciones que emita; sólo de manera complementaria debe medirse el esfuerzo académico, a fin de profundizar la especialización y asegurar la permanente actualización de los jueces.

61. Frente a esta evaluación constitucionalmente reconocida, la norma cuestionada ha creado la 'evaluación parcial del desempeño' a cargo de una Comisión de Evaluación del Desempeño, adscrita al CNM, integrada por tres de sus miembros y presidida por él, que tiene objetivos distintos. En estricto, con ello la Ley de la Carrera Judicial entrega al Consejo Nacional de la Magistratura una atribución, distinta a la ratificación, no prevista en el artículo 154º de la Constitución. La 'autonomía' que le reconoce la Ley a dicha Comisión no le concede ni autonomía presupuestal ni económica, ni tampoco le concede personería jurídica. Así por ejemplo, la Comisión, a diferencia del CNM y del Poder Judicial, no constituye un pliego autónomo. Por tanto, la mencionada 'adscripción' al Consejo en realidad implica que formará parte de su estructura orgánica y de su presupuesto y, por tanto, se integrará a él.
62. No es, pues, una función expresamente prevista por la Constitución. Y es que la finalidad de la evaluación parcial cada tres años y seis meses, conforme lo indica el artículo 88º de la Ley, es la de contar con un Cuadro de Méritos que sirva para 'proponer': a) ascensos al CNM, b) promociones al Poder Judicial, y c) medidas correctivas a ser implementadas. De otro lado, es la propia Constitución la que prescribe que el Poder Judicial está integrado por órganos que ejercen su gobierno y administración [artículo 143º]. Es decir, es la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional la que ha delimitado las competencias del Poder Judicial y del



Consejo Nacional de la Magistratura y ha garantizado la autonomía de cada uno de ellos para desarrollar cabalmente las funciones que le han sido asignadas. La 'evaluación parcial del desempeño' afecta la autonomía y las facultades de gobierno y de administración del Poder Judicial, pues la competencia de organizar el 'Cuadro de Méritos' le corresponde a dicho poder del Estado, tal como lo señalaban los artículos 219° y 220° de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En definitiva, la evaluación sólo puede corresponder a quien ejerce el gobierno judicial, el cual está residenciado en el propio Poder Judicial.

63. Colocar a la Comisión de Evaluación de Desempeño adscrita al Consejo rompe todo orden establecido e importa tácitamente que por una ley ordinaria se realice una modificación constitucional, situación que no sólo pone en peligro la estructura del Estado (sus poderes) sino también de la colectividad. La presencia de una comisión 'adscrita' y dependiente económica y funcionalmente del Consejo Nacional de la Magistratura, supone una interferencia inconstitucional en la autonomía del Poder Judicial que desnaturaliza su esencia. Está al margen de la necesidad de establecer mecanismos de comunicación entre la evaluación técnica y transparente respecto del rendimiento y calidad de los magistrados, a cargo de las instancias establecidas con dicha finalidad al interior del Poder Judicial, y los procesos de ratificación que está encargada a un órgano externo. No obstante, dicha relación debe darse en el marco de las coordinaciones interinstitucionales entre Poder Judicial y Consejo Nacional de la Magistratura y no en base a la 'vigilancia' permanente a cargo del órgano encargado de las ratificaciones.
64. En este tipo de cuestiones existe la necesidad de incorporar la realidad y la historia en el análisis de lo constitucionalmente permitido. El dato que nos proporciona la historia institucional del Poder Judicial en este caso no es alentador. Todas las intervenciones, mediante leyes o decretos, han sido siempre para socavar su independencia y anular su autonomía, sin lograr el propósito de reformar al Poder Judicial para el mejor cumplimiento de sus fines constitucionales. De ahí que, aun cuando se pueda coincidir con los fines explícitos que se anuncian en la Ley de Carrera Judicial, con relación a la evaluación parcial, una mirada *hic et nunc* que incluya la historia y los procesos complejos que inciden en la formación de la institucionalidad del Poder Judicial, aconseja ser prudentes y no dejar espacios en desmedro de los fines y principios que lo definen con independencia.
65. Pero el sustento para una respuesta de este tipo por parte de la judicatura no sólo tiene un asidero teórico o de principio, sino también práctica: ¿hubiera podido estar en condiciones el CNM de asumir con objetividad y legitimidad la tarea de una evaluación permanente de alto contenido técnico-jurídico? Los últimos procesos del Consejo han venido generando continuas quejas y críticas de los propios jueces y fiscales, quienes, en muchos casos, solo logran superar estos inconvenientes mediante los recursos de impugnación correspondientes, tanto así que ha terminado anulándose el último procedimiento de nombramiento de jueces y fiscales supremos. Es más, el CNM ha venido tercerizando los procesos de evaluación a los que convoca, cuando es función que le correspondería con exclusividad a sus miembros, con la colaboración de los funcionarios de la



institución; es como si un juez contratara consultores externos para que colaboren con él en la elaboración de sentencias. A modo de ejemplo, se pueden encontrar los procesos de contratación de profesionales en el segundo trimestre de 2008 en la página web del Consejo Nacional de la Magistratura: Procesos N.º 0011-2008-CNM al 018-2008-CNM; Servicio de Consultoría – Contratación de Consultor; Analista para revisión, análisis de sentencia y escritos legales de los candidatos a magistrados ante el CNM. Este Colegiado estima, entonces, que esta realidad también merece ser tomada en cuenta en su decisión.

66. De otro lado, tampoco cabe que sea el propio Poder Judicial el que realice una evaluación parcial en el modelo de una Comisión de Evaluación de Desempeño, pues así como se ha señalado para el CNM esta función tampoco es inherente a la actividad constitucionalmente reconocida para el Poder Judicial. No hay norma alguna que lo habilite a examinar permanentemente a los jueces. Tal como se señalara *supra*, existen actualmente determinados mecanismos de control en el sistema jurídico, que deben ser repotenciados a fin de contar efectivamente con jueces idóneos para el cargo. Adicionalmente podrá, en virtud de la propia Ley de Carrera Judicial y la Ley Orgánica del Poder Judicial, realizar un análisis de la actividad de los jueces pero dentro de los parámetros permitidos, siempre con fines de promoción o estímulo.
67. De manera que no se trata de establecer cualquier medida que, en apariencia, resulte constitucionalmente plausible para fomentar la calidad de la justicia o la idoneidad de la magistratura en los términos en los que lo exige el artículo 146º de la Constitución: la evaluación permanente tal como está definida en la norma cuestionada pone en riesgo la propia identidad de la función judicial, que se define como una función independiente de toda penetración externa o interna, por más sutil que sea. No es poco lo que está en juego cuando se analiza la posibilidad de una evaluación parcial del desempeño a cargo de una comisión presidida por el Consejo, un órgano no sólo con fines distintos a la función jurisdiccional, sino con decisiones seriamente cuestionables frente a la judicatura por su actuación en los últimos años.
68. Si quieren tener nuevas funciones, el CNM o el Poder Judicial a través de evaluaciones permanentes, debería realizarse una modificación constitucional. En este sentido, puede observarse que antes de la emisión de la ley sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, se presentó el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional N.º 10676/2003-CR, en el que se propone la reforma del artículo 154º de la Constitución Política, en procura de la instalación de un adecuado modelo de control externo de los jueces y fiscales. También se encuentra, según información del portal institucional del Congreso de la República, con acuerdo de portavoces para prioridad en debate (desde mayo de 2009), el Proyecto de Reforma Constitucional N.º 00704/2006-CR.
69. Apreciados los antecedentes expuestos, la demanda de inconstitucionalidad respecto de los artículos 87º, 88º, 103º y 104º de la Ley N.º 29277 es fundada, en tanto que **la existencia de la Comisión de Evaluación del Desempeño no es compatible con el modelo constitucional** de control de la actividad



jurisdiccional de los jueces, por afectar la autonomía y las facultades de gobierno y de administración del Poder Judicial, previstos en el artículo 143° de la Constitución. Por conexidad, se declara inconstitucional toda norma que haga referencia a la Comisión de Evaluación del Desempeño. Cada poder del Estado ostenta las atribuciones y obligaciones establecidas en la Constitución, para brindar estabilidad y equilibrio de poderes en cualquier Estado democrático y social de derecho moderno. La existencia de una comisión de evaluación no es válida por ser inconstitucional, máxime si está adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura, incluso si fuera realizada exclusivamente por el Poder Judicial, porque no es parte de las funciones asignadas a cada uno de estos órganos en la Constitución a través de sus artículos 154° y 143°.

## VI. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda de inconstitucionalidad. En consecuencia:

1. Con relación a la **obligación de los jueces de residir en el lugar en que ejercen su cargo**:
  - 1.1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto de los artículos 34°, inciso 15), 40°, incisos 5) y 8) y 48°, inciso 12) de la Ley N.° 29277, Ley de Carrera Judicial; e **INTERPRETAR**, de conformidad a los fundamentos 26 y 27, *supra*, que el concepto ‘lugar donde se ejerce el cargo’ previsto en el artículo 40°, incisos 5) y 6), no se asimila al de distrito judicial (concepto desarrollado en el artículo 34°, inciso 5)], menos aún en el caso de conurbación, ni impide que el juez pueda tener más de un domicilio que goce de tutela constitucional, además que la prohibición de ausentarse del lugar donde ejerce su cargo sólo será válida en los horarios en que está laborando el juez, ya de manera regular o excepcional, como cuando está de turno. Asimismo, la falta grave prevista en el artículo 48°, inciso 12) de la Ley de Carrera Judicial sólo existirá en tanto y en cuanto el juez no fije como uno de sus domicilios el lugar donde ejerce su función jurisdiccional.
2. Con relación al **ejercicio de las libertades de información y de expresión de los jueces**:
  - 2.1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto de los artículos 47°, incisos 5) y 6) de la Ley N.° 29277, Ley de Carrera Judicial, e **INTERPRETAR**, de conformidad al fundamento 43, *supra*, que la discreción prevista en el artículo 47°, inciso 5), entendida como parte del derecho a la información, no se aplica para los procesos ya concluidos, para los ámbitos de mero trámite del proceso, ni para los procesos no dirigidos



por el juez; y que la prohibición de comentarios recogida en el artículo 47°, inciso 6), entendida como límite a la libertad de expresión, no se aplica para los procesos ya concluidos, ni para los procesos no dirigidos por el juez, ni tiene conexión alguna con otro en el cual éste intervenga. Cuando se hace referencia a procesos concluidos es que estos tienen autoridad de cosa juzgada, es decir, únicamente cuando se pueda atacar contra la moral, orden público, seguridad nacional y el derecho a la vida privada de las partes, siempre que dichos límites se enmarquen en el interés de la justicia.

2.2. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto del artículo 47°, inciso 16) de la Ley N.º 29277, Ley de Carrera Judicial en lo relativo a la frase “*desde el punto de vista del razonamiento jurídico*”, de conformidad al fundamento 49, *supra*, por afectar el principio de tipicidad previsto en el artículo 2º, inciso 24), acápite “d” de la Constitución, quedando subsistente el inciso de la siguiente manera: “*Utilizar en resoluciones judiciales expresiones improcedentes o manifiestamente ofensivas*”, e **INTERPRETAR**, de conformidad al fundamento 50, *supra*, que las palabras “*improcedentes*” y “*manifiestamente ofensivas*”, que especifican las expresiones prohibidas para las resoluciones judiciales, son condiciones concurrentes.

3. Con relación a la **evaluación permanente a los jueces por parte de una Comisión de Evaluación del Desempeño:**

3.1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto de los artículos 87º, 88º, 103º y 104º de la Ley N.º 29277, Ley de Carrera Judicial e **INCONSTITUCIONALES** dichos dispositivos, de conformidad al fundamento 69, *supra*, por afectar la autonomía y las facultades de gobierno y de administración del Poder Judicial, previstos en el artículo 143º de la Constitución y porque la existencia de la Comisión de Evaluación del Desempeño no tiene sustento en las atribuciones asignadas al Consejo Nacional de la Magistratura ni al Poder Judicial, según los artículos 154º y 143º de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**VERGARA GOTELLI**  
**MESÍA RAMÍREZ**  
**LANDA ARROYO**  
**BEAUMONT CALLIRGOS**  
**CALLE HAYEN**  
**ETO CRUZ**  
**ÁLVAREZ MIRANDA**



**EXP. N.º 00006-2009-PI/TC**  
**LIMA**  
**FISCAL DE LA NACIÓN**

### **VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI**

Emito el presente voto por las siguientes consideraciones:

1. Llega a conocimiento del Tribunal Constitucional la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Fiscal de la Nación, doña Gladys Margot Echaiz Ramos, a pedido de la Corte Suprema –por carecer ésta de la legitimidad establecida por el artículo 203º de la Constitución Políticas del Perú–, contra el Congreso de la República, con la finalidad de que se expulse del ordenamiento jurídico los artículos 34º, inciso 15), 40º, incisos 5) y 8), 48º, inciso 12), 47º, incisos 5), 6) y 16). 87º, 88º, 103º y 104º de la Ley N.º 29277, denominada como Ley de la Carrera Judicial, puesto que en dichos artículos se contraviene lo



establecido en el artículo 2º, inciso 11), de la Constitución Política del Estado, de elegir libremente el lugar de residencia así ejerza la función judicial, limita sus libertades de expresión e información, vulnera los principios básicos de la potestad sancionadora del Estado, además de que le otorga al Consejo Nacional de la Magistratura atribuciones no establecidas en la Constitución Política del Estado. Agrega que se vulnera específicamente los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el artículo 2º, inciso 24), literal d, de la Carta Constitucional puesto que la norma es indeterminada, con evidentes características de vaguedad, ya que carece de especificaciones necesarias para su aplicación.

2. Tenemos entonces que se cuestionan los artículos:

**Artículo 40º**, ubicado en el Capítulo III, sección de Prohibiciones, Impedimentos E Incompatibilidades:

- Está prohibido a los jueces:

5) Variar su domicilio del lugar donde ejerce el cargo, salvo el caso de vacaciones, licencia o autorización del órgano competente;

8) Ausentarse del lugar donde ejerce el cargo, salvo motivadas excepciones;

**Artículo 47º.- Faltas graves**

Son faltas graves:

5) No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva.

6) Comentar a través de cualquier medio de comunicación, aspectos procesales o de fondo de un proceso en curso.

16) Utilizar en resoluciones judiciales expresiones improcedentes o manifiestamente ofensivas desde el punto de vista del razonamiento jurídico (...).

**Artículo 48º.- Faltas muy graves**

Son Faltas muy graves:

12) Incurrir en acto u omisión que sin ser delito, vulnere gravemente los deberes del cargo previstos en la ley.

**Artículo 87º.- Evaluación parcial del desempeño**

La Comisión de Evaluación del Desempeño efectúa la evaluación parcial del desempeño de los Jueces Superiores, Especializados y/o Mixtos, y Jueces de Paz Letrado cada tres (3) años y seis (6) meses.



Para tal efecto, la Comisión de Evaluación del Desempeño elabora un expediente con el registro de los aspectos evaluados previstos en la Ley, así como de las medidas disciplinarias impuestas durante dicho período. Con estos elementos, elabora el Cuadro de Méritos a fin de determinar las medidas establecidas en el artículo siguiente.

### **Artículo 88°.- Composición y Funciones de la Comisión de Evaluación del Desempeño**

La Comisión de Evaluación del Desempeño se compone de 6 miembros. Tres del Consejo Nacional de la Magistratura y tres del Poder Judicial.

Le corresponde:

1. Evaluar parcialmente el desempeño de los Jueces Superiores, Jueces Especializados y/o Mixtos y Jueces de Paz Letrados cada tres (3) años y seis (6) meses; así como desarrollar las acciones posteriores de control de la evaluación parcial hasta seis meses antes de la evaluación integral.
2. Elaborar el Cuadro de Méritos como resultado de la evaluación parcial para proponer:
  - a) Ascensos, que se solicitarán al Consejo Nacional de la Magistratura;
  - b) promociones, que se solicitarán al Poder Judicial; y,
  - c) medidas correctivas que serán implementadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Judicial, la Academia de la Magistratura y el evaluado según corresponda, en el período siguiente hasta la evaluación integral.

La Comisión de Evaluación del Desempeño goza de autonomía en sus funciones, cuenta con una Secretaría Técnica y está adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura. La presidencia de la Comisión le corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura.

### **Artículo 103°.- Queja y audiencia del juez evaluado**

Si el juez evaluado advirtiera un defecto grave en los resultados de la evaluación del desempeño parcial, podrá presentar una queja al Consejo Nacional de la Magistratura, quien resolverá previa audiencia.

### **Artículo 104°.- Impedimento y recusación del órgano competente y/o los órganos auxiliares**

El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura y/o de la Comisión de Evaluación del Desempeño y/o de los órganos auxiliares que incurra en las causales de impedimento o recusación, a las que se refieren los artículos pertinentes del Código Procesal Civil, no podrá participar en la evaluación. Tanto el impedimento como la recusación serán planteados en la primera oportunidad que se tuviera para ello.



La recusación será resuelta por el pleno del Consejo Nacional de la Magistratura en instancia única.

3. Considero necesario realizar una crítica respecto a la imposibilidad del Poder Judicial para accionar mediante la demanda de inconstitucionalidad contra una norma, cuando ésta afecta directamente sus intereses. Es así que encontramos que en la Constitución de 1979 en su artículo 299°, inciso 2), se le otorgaba la legitimidad extraordinaria para obrar activa para interponer demanda de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia de la República. Del mencionado artículo encontramos que se consideraba como legitimados a los tres poderes del Estado, es decir al Poder Ejecutivo –Presidente de la República–, al Poder Judicial –La Corte Suprema de Justicia– y al Poder Legislativo –Diputados y Senadores–, situación que varió con la Constitución del Perú de 1993, puesto que si bien se amplió los legitimados para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad de (6 a 7), incluyendo en esta última al Defensor del Pueblo, a los Presidentes de Región y a los Colegios Profesionales en el ámbito de su especialidad, se eliminó la legitimidad del Poder Judicial para interponer la demanda de inconstitucionalidad, lo que a mi consideración ha traído serias consecuencias puesto que, en casos como este, el Poder Judicial se encuentra imposibilitado de interponer la mencionada demanda contra una ley que le afecta directamente, lo que sería vulneratorio de sus derechos, debiendo por ende recurrir a uno de los sujetos legitimados en el artículo 203° de la Carta Constitucional, en este caso al Fiscal de la Nación.
4. Revisado el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático (Debate Constitucional 1993) se observa que durante el periodo de labores del Congreso Constituyente Democrático (CCD) para la aprobación del texto constitucional vigente, con fecha 12 de agosto de 1993 en la sesión matinal, se sometieron a debate los artículos 219° al 225° del Título V Garantías Constitucionales del proyecto sustitutorio contenido en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, el cual establecía en el artículo 220° lo siguiente:

“La Sala Constitucional de la Corte Suprema es el órgano de control de la Constitución. Ejerce el control constitucional o legal de cualquier resolución de la administración pública que causa estado. Para iniciar el proceso respectivo se debe agotar la vía administrativa. La ley determina las reglas de competencia”. Además se le otorgaba la facultad para conocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad. Es así que consideró que la Sala Constitucional al ostentar la facultad de ser el órgano capaz de conocer el proceso de inconstitucionalidad, no podía a la vez ostentar la legitimidad extraordinaria para obrar activa para demandar la inconstitucionalidad de una ley, puesto que esto significaría ser juez y parte.
5. También encontramos en el diario de debates del Congreso Constituyente, Tomo II. Página 1967, que durante el debate del Título V el Congresista Carlos Torres y Torres Lara anunció que la Comisión de Constitución y Reglamento estimaba conveniente el planteamiento de darle plena autonomía al órgano constitucional



denominado Tribunal Constitucional en reemplazo de la Suprema. Es así que apareció la figura del Tribunal Constitucional como órgano constitucional al que se le otorgaría una serie de facultades de control constitucional, dentro de las que se encontraba el control concentrado. Es en atención a ello que se le quitó dicha facultad a la Sala constitucional, sin variar a los demás sujetos legitimados. El Poder Judicial (Sala Constitucional) dejó de ser el órgano que resolvería las acciones de inconstitucionalidad y dejó también de ser considerado como sujeto legitimado extraordinario para accionar, lo que considero un error por debilitar de alguna manera su independencia en tanto, como Poder del Estado, no puede cuestionar directamente aquellas normas legales emitidas por el Poder Legislativo en el ejercicio de sus funciones, o por el Poder Ejecutivo cuando lo hace vía delegación de facultades. Es decir, si con el texto constitucional vigente ya no es el órgano titular del control concentrado, no encuentro razón para quitarle la legitimidad para obrar del artículo 203 de la Constitución Política del Perú.

6. Es así que han pasado más de 15 años desde que la Constitución de 1993 mantiene la vigencia de dicha omisión, la que a mi consideración debe ser salvada precisamente dentro de la ley de la carrera judicial. Por ello es que se presentó el Proyecto de Ley N° 2320/2007-CR, Proyecto de Ley de reforma Constitucional que modifica el artículo 203° de la Constitución y el artículo 99° del Código Procesal Constitucional, por la cual se le concede Legitimidad Activa al Poder Judicial en los Procesos de Inconstitucionalidad, siendo, a mi consideración, necesaria su aprobación para equiparar a los tres poderes del Estado, en dicha legitimidad otorgándoles a cada uno de ellos la facultad extraordinaria activa para interponer la demanda de inconstitucionalidad de una ley cuando ésta los afecte directamente.
7. Siendo así resulta que la omisión a la que nos hemos referido imposibilita actualmente que la Corte Suprema de Justicia de la República pueda interponer demanda de inconstitucionalidad, no obstante evidenciarse que la ley cuestionada afecta sus intereses directamente.
8. Ingresando a evaluar las disposiciones cuestionadas tenemos que el artículo 40° - incisos 5) y 8)- está referido al domicilio que debe mantener el juez cuando ejerza un cargo en determinado lugar. Respecto a ello no coincido con el punto 1 de la parte resolutive de la sentencia en mayoría por las siguientes razones:
  - a) Es necesario señalar que nuestro país por ser pluricultural y pluriétnico, tiene diversidad de costumbres, dependiendo el lugar donde se encuentre, lo que añade especial dificultad a la función del juez, puesto que obliga a ser necesariamente un miembro mas de su comunidad y poder así expresar mejor los usos y costumbres de su pueblo. La Constitución Política del Estado al considerar la vigencia del derecho consuetudinario nos está exigiendo también nacionalidad de nacimiento cerrándole la posibilidad a los extranjeros para una suerte de importación de jueces, pues lo que quiere la norma constitucional es que el juez debe ser, preferentemente, nativo del lugar de su destino. En tal sentido es obligación del juzgador saber



cuáles son las costumbres de su localidad, qué problema los aqueja, cuáles son sus vivencias, etc, puesto que él resolverá conflictos que se darán en ese contexto. Es así que considero que para que un juez pueda resolver los casos que se presentan a su decisión debe necesariamente conocer la identidad, costumbres, realidades, usos, idioma o dialecto que constituyen la realidad o base del conflicto que los interesados someten a su consideración evitando así pronunciamientos aislados de personas extrañas. Deberá tenerse presente que la palabra sentencia deriva del latín “*sentiendo*” que equivale a sintiendo, es decir expresión volitiva y sentimental que niega a calamandrei cuando en un primer momento consideró que la sentencia no era sino un silogismo, expresión que luego rectificó al considerar que en ella va especialmente la experiencia del juez. Es así que a un juez no se le puede exigir sentencias hermosas, con la mejor literatura sino sentencias que expresen la solución de un conflicto suscitado en su realidad, lo que implicará el conocimiento del juzgador de la realidad de su localidad.

- b) El Código Civil en su artículo 33° señala que “El domicilio se constituye por la residencia habitual de la persona en un lugar.” Asimismo expresa en su artículo 38° que “Los funcionarios públicos están domiciliados en el lugar donde ejercen sus funciones, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 33.” Es así que encontramos que el citado cuerpo normativo señala como domicilio a la **residencia habitual**, lo que implica **permanencia** de una persona en un determinado lugar. Además encontramos que la norma también consideró el caso singular de los servidores del Estado (en este caso el Juez), expresando como regla que éste debe domiciliar en el lugar donde ejerce su función, poniendo como excepción lo expresado en el citado artículo 33° -dependiendo el caso-. Es en este contexto que la denominada Ley de la Carrera Judicial estableció como prohibición a los jueces el “Variar su domicilio del lugar donde ejerce el cargo, salvo el caso de vacaciones, licencia o autorización del órgano competente”, lo que constituye una garantía para el justiciable –implica que el juzgador no sólo conozca los usos y costumbres de su pueblo y aplique el derecho que corresponda sino que lo aplique conociendo el contexto en el que se ha producido el conflicto, realizándose así el objetivo del proceso, es decir resolver un conflicto por un juez natural conocedor de su realidad a quien le alcanza el deber de ser autentico interprete de la vigencia social que solo se alcanza cuando el decidor está compenetrado.
- c) Es así que cuando la norma expresa domicilio debe entenderse que está haciendo referencia al lugar en el que debe permanecer el Juez durante su cargo. En tal sentido considero que la prohibición establecida en la Ley de la Carrera Judicial es totalmente legitima, puesto que como sabemos existen derechos que pueden ser restringidos o limitados en atención a la protección de bienes jurídicos



con relevancia constitucional, es decir diferenciación en base a criterios razonables, teniendo presente la importancia de la función pública realizada. No obstante ello la Corte Suprema de Justicia de la República debe regular las salidas, los permisos, u otros casos en los que el funcionario público podría ausentarse excepcionalmente, o las zonas aledañas compatibles que en razón de las distancias puedan constituir el domicilio familiar no obstante pertenecer a otra sede judicial.

- d) Se entiende entonces que el juez tiene una función principalísima que dentro de sus facultades le corresponde contribuir en la búsqueda de la paz social. Concluyentemente el juez deberá señalar expresamente su domicilio dentro del lugar en el que se desempeñará. En tal sentido considero pertinente la diferencia que realiza la sentencia en mayoría respecto al concepto de distrito judicial. Es por ello que entiendo que la disposición establecida en el artículo 40°, incisos 5) y 8) es constitucional. Es así que la prohibición establecida debe encontrar regulación amplia por parte de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- e) Finalmente respecto a la falta grave establecida en el inciso 12) del artículo 48° de la Ley de la Carrera Judicial, debe entenderse que ésta está referida a que el Juez no puede domiciliar en lugar distinto al que corresponde a su función pública, existiendo para ello –expresamente señalada por ley– excepciones, que también deben ser reguladas por la

Corte Suprema de Justicia, para evitar ambigüedad o distorsión del mencionado dispositivo.

- f) Así como la ley le exige al juez peruano haber nacido en el Perú y cierra de esta manera de importar jueces, así también la residencia habitual en el lugar en el que ejerce su función determina, por las razones precedentemente expuestas, que dicho juez, aparte de ser peruano de nacimiento, sea realmente un sujeto componente de su medio social, con conocimiento cabal de su realidad (usos y costumbres) que solo con esta exigencia le facilita sentir mejor lo que va a agregar al momento de resolver los conflictos que las partes entregan por imposición legal a su decisión. El Juez por ello tiene que dormir con su pareja y con sus hijos en el lugar de su destino funcional, compenetrándose así con ese entorno que los obliga al conocimiento pleno de su vida social, de sus usos y de sus costumbres. Esta exigencia además resulta antidiscriminatoria, puesto que, de otra manera, al adinerado y según el avance de la tecnología le podría permitir, solo a él y a su familia, y no a los otros, por ejemplo, trabajar en Lima y dormir en Arequipa o en otro lugar mas distante, aún en el extranjero.



9. Quiero expresar que no concuerdo con la resolución propuesta en el punto tercero, es decir el extremo que declara inconstitucionales los incisos 5) y 6) del artículo 47° de la Ley de la Carrera Judicial, puesto que si bien se considera que *“la situación especial del juez en el modelo democrático que el Perú ha asumido amerita una limitación en su ejercicio de las libertades de información y de expresión, (...) para afianzar una sociedad democrática no admite que el juez comente o relate algo sobre el caso que está analizando, en vista de que él es el encargado de dirimir controversias y solucionar conflictos”*, finalmente concluye por declarar la inconstitucionalidad de tales incisos considerando *que tal limitación está formulada como una falta grave que denota una presunción del legislador, determinación no concordante con una intervención legislativa adecuada en el derecho, que no admite análisis alguno de las circunstancias especiales que circundan el caso*, lo que en mi consideración es erróneo, ya que dicha disposición no es inconstitucional *per se*, sino que debe de realizarse una interpretación en el sentido idóneo, es decir que se especifique las situaciones sobre las que el juez debe guardar reserva, debiéndose considerar como información reservada lo sustancial dentro de un proceso para que éste sea resuelto, y de la forma en qué va a ser resuelto. Declarar la inconstitucionalidad así, significaría expulsar del ordenamiento jurídico la exigencia de reserva que debe observar todo juzgador que participa en un proceso. Es en atención a ello que considero que debe entenderse dichas disposiciones en el sentido de que la información que lleva a la reserva debe ser de relevancia en el proceso e importante para la resolución del caso, lo que implica que puede existir información que, por ejemplo, signifique mero trámite sin relevancia en la resolución del caso que no va a afectar intereses de las partes ni a poner en tela de juicio la imparcialidad del juzgador.
10. Respecto a la parte resolutive 4, 5 y 6 concuerdo con el Magistrado Gerardo Eto Cruz en lo vertido en su voto, puesto que no puede entregársele funciones no establecidas constitucionalmente al Consejo Nacional de la Magistratura, ya que ello significaría la modificación de la Constitución Política del Perú por una Ley ordinaria, lo que es inadmisibles. Es así que no se puede apoyar la extensión de facultades en la *“teoría de los derechos implícitos”*, puesto que se trata de funciones nuevas y no funciones análogas o consustanciales a las establecidas en el artículo 254° de la Constitución. Por ello es que considero que el colocar a la Comisión de Evaluación de Desempeño adscrito al CNM y otorgarle a éste una serie de facultades fuera de lo taxativamente establecido por el texto constitucional es variar la Carta Constitucional, rompiendo todo orden establecido y aceptando tácitamente que por una ley ordinaria se realice una modificación constitucional, situación que no sólo pone en peligro la estructura del Estado (sus poderes) sino también de la colectividad. En tal sentido considero que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 87° y 88° de la Ley de la Carrera Judicial en los extremos que señalan que la evaluación se dará cada 3 años y seis meses y que la Comisión especial se encuentra adscrita al Consejo Nacional de la Magistratura e inconstitucional la integración de 3 representantes del CNM a dicha comisión. Debemos tener presente que cada poder del Estado ostenta las atribuciones y obligaciones establecidas en la Constitución, para brindar



estabilidad y equilibrio de poderes en cualquier Estado Constitucional de Derecho moderno.

Por lo expuesto mi experiencia como Juez me ha mostrado la necesidad de una regulación como la realizada por la denominada Ley de la Carrera Judicial, pero también es necesario parámetros y especificaciones para la aplicación debida de ésta. No está demás señalar que si bien la figura del Juez Peruano se ha visto debilitada debido a algunas situaciones indeseables que finalmente terminan restándole legitimidad al Poder Judicial, esto no puede significar el estigmatizar a todos los jueces, sino más bien concientizarlos en el cambio social necesario y el mejoramiento personal de los integrantes de dicho poder estatal, lo que traerá como consecuencia la confianza de la sociedad en su Poder Judicial. Es así que siento que no sólo puede sancionarse al Juez sino que también debe estimularse al que actúa con probidad y con justicia, agilizando los casos que llegan a sus manos, de manera que exista el cariño a su labor, dejando de lado cuestionamientos y miedos que sólo hacen daño al Estado que tiene en sus jueces a los principales instrumentos para lograr la paz social. Se denomina “Ley de la Carrera Judicial” a un compendio de legislación que olvida derechos y facultades y subraya obligaciones y sanciones

En tal sentido considero que la demanda de inconstitucionalidad debe ser declarada:

1. **INFUNDADA** en el extremo referido al cuestionamiento de los incisos 5) y 8) del artículo 40° de la Ley de la Carrera Judicial, puesto que considero que la prohibición establecida en los mencionados dispositivos es legítima en atención a la singular labor que realizan los jueces, sin embargo debe entenderse que la prohibición de variación del “*lugar donde ejerce el cargo*” no se asimila al concepto de distrito judicial. Además respecto al dispositivo señalado en el inciso 12) del artículo 48° del mismo cuerpo normativo, debe entenderse como falta grave el no señalar como domicilio el lugar en el que va a desempeñar la función pública, salvo excepciones, las que deben ser también desarrolladas normativamente por la Corte Suprema de Justicia.
2. Respecto al inciso 16) del artículo 47° de la Ley cuestionada considero que debe declararse **INCONSTITUCIONAL** la frase “*desde el punto de vista jurídico*”, por las razones expuestas en la sentencia y realizar la **INTERPRETACIÓN** de las palabras *improcedentes y manifiestamente ofensivas* como condiciones concurrentes, conforme lo expresan los votos de los Magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda y Eto Cruz.
3. **INFUNDADA** respecto a los incisos 5) y 6) del artículo 47° de la Ley de la Carrera Judicial, conforme lo expresado en el fundamento 9 del presente voto.
4. **FUNDADA** respecto al cuestionamiento de los artículos 87° y 88°, debiendo ser expulsados del ordenamiento jurídico, conforme a lo expresado en el fundamento 10 del presente voto.



5. **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Sr.

**VERGARA GOTELLI**

**EXP. N.º 00006-2009-PI/TC  
LIMA  
FISCAL DE LA NACIÓN**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LANDA ARROYO

Si bien concuerdo con los fundamentos y el fallo de la presente sentencia, considero pertinente expresar algunas consideraciones adicionales sobre el derecho lingüístico de los justiciables, a partir del fundamento 19 de la misma:

1. Es verdad que la labor del juez se inserta en un *tiempo* y en un *espacio* específico en el cual desarrolla sus funciones. En el tiempo porque tiene que estar abierto a la recepción no sólo de los avances contemporáneos del Derecho, sino también de todos aquellos ámbitos que, de una u otra forma, son materias de los cuales se vale o sobre las cuales recaen sus decisiones. En el espacio por cuanto tiene que situarse en un lugar específico con una realidad concreta y determinada, que puede no ser una realidad que resulte necesariamente familiar para él, pero por su labor jurisdiccional está obligado a analizar y valorar al momento de adoptar sus decisiones.
2. En el caso de los jueces de nuestro país esa es una exigencia ineludible por cuanto la Constitución (artículo 2º inciso 19) establece que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. El reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural exige, en el ámbito de la administración de justicia, que los jueces no sólo deben conocer razonablemente los elementos culturales de un pueblo en el cual llevan a cabo su labor jurisdiccional, sino que también deberían conocer su lengua.
3. Ello es así en la medida que el artículo 2º inciso 19 de la Constitución ya mencionado también establece que “[t]odo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. (...)”. Lo cual se condice con el artículo 27º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece: “[e]n los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.
4. En ese sentido, el Legislador peruano debió garantizar el derecho de las minorías lingüísticas de acceder a tutela jurisdiccional en la lengua de que sean hablantes, a fin de que se garantice ese derecho en todos los procesos y procedimientos en que sean parte, ya sea de manera individual o de manera colectiva. De ahí que considero que en la Ley de la Carrera Judicial ahora impugnada, el legislador incurre en un vicio de inconstitucional por defecto, por cuanto no ha considerado que en los distritos judiciales donde exista población que se exprese mediante una lengua específica sería razonable que los jueces hablen también dicha lengua.
5. Para ello, el Gobierno, el Legislador y específicamente las entidades vinculadas con el sistema de administración de justicia deberían desarrollar planes e



implementar programas para el aprendizaje de las diversas lenguas indígenas nacionales. Porque considero que sólo se respeta, en los procesos y procedimientos, el contenido esencial del derecho fundamental a expresarse en su propia lengua, cuando en efecto se puede hacer valer los recursos judiciales y administrativos, orales o escritos, en su lengua originaria, sino también cuando la autoridad judicial o administrativa que vaya a decidir una controversia debe tener también un mínimo conocimiento de ella o contar con un intérprete; de modo tal que se garantice plenamente el derecho a la tutela procesal efectiva y el derecho al debido proceso y al procedimiento.

Sr.

**LANDA ARROYO**



EXP. N.º 00006-2009-PI/TC  
LIMA  
FISCAL DE LA NACIÓN

## **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA**

De conformidad con lo expresado por este Tribunal en la parte introductoria de la presente sentencia, los magistrados firmantes hemos decidido declinar en nuestras posiciones originales en torno a los diferentes extremos materia de la demanda de inconstitucionalidad, en defensa del fortalecimiento del fallo que el máximo Intérprete Constitucional pueda brindar, en clara señal de convicción democrática y firme propósito de contribuir sustancialmente al desarrollo del Estado Constitucional de Derecho.

Debo, no obstante, manifestar mi adhesión a la tesis establecida por el Congreso de la República, esto es, a la necesidad de efectuar evaluaciones periódicas a los jueces del país, como una forma legítima de establecer un cuadro de méritos que permita luego ilustrar y fundamentar al CNM en los procesos de ratificación. Ello hubiera coadyuvado a una mejor calidad en la decisión y a una mayor transparencia en tales procesos, lo que habría redundado a favor de los propios jueces. Sin embargo, se ha podido apreciar que el único proceso de evaluación y ratificación previsto por la Constitución está referido a un período de siete años, siendo discutibles incluso los alcances de los procesos de ratificación, los que, para mi modesto entender y por el imperativo de fundamentar suficientemente las decisiones del CNM, comportan necesariamente una fase de evaluación de la trayectoria y capacidad del juez.

Siguiendo la teoría de frenos y contrapesos, a la luz de la efectividad de los controles interórgano, más que la creación legislativa de una Comisión especial y mixta para los procesos periódicos de evaluación, debe fortalecerse la participación del CNM en el edificio constitucional peruano, dotándolo de expresas atribuciones mediante Reforma Constitucional. En ese sentido, es urgente su adecuación al consenso académico que exige que la representación de los diversos sectores de la sociedad sea cumplida a través de la necesaria especialización en materia jurídica.

En la misma línea, el fortalecimiento del CNM debe involucrar la elección de representantes de todos los jueces del país, de todos los niveles de la judicatura, mediante procesos electorales públicos y transparentes, en los cuales las instituciones y la opinión pública puedan participar fiscalizando la trayectoria de los jueces postulantes a dicha representación, siguiendo el ejemplo del Consejo Superior de la Magistratura italiano, modelo que ha alcanzado singular éxito en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, en un país latino de similar raíz jurídica.

De acuerdo a la experiencia, cualquier reforma seria y profunda de la administración de Justicia debe provenir esencialmente del Congreso y del Gobierno, pues en forma reiterada se han venido postergando las recomendaciones del CERIAJUS, que en su



momento, obedecieron a un estudio riguroso y alcanzaron un alto grado de consenso político y social.

Sr.

**ÁLVAREZ MIRANDA**