

LAS REMUNERACIONES DE LOS JUECES Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL. UN PROBLEMA DE ANTIGUA DATA

Juan Carlos Valera Málaga[∞]

I.- LOS INICIOS DE LA REPÚBLICA

Se podría aseverar que el tema remunerativo y la independencia del órgano judicial como poder del Estado son compartimentos estancos que no guardan relación directa y, por tanto, no se influyen mutuamente, tesis que cualquier Juez peruano en absoluto no suscribiría.

En una investigación efectuada por el historiador chileno doctor Pablo Whipple¹, señala que, debido a la deplorable situación política y económica en que se encontraba la naciente República del Perú en sus inicios en el siglo XIX, se advertía que la institucionalidad del Poder Judicial peruano, como órgano encargado de la administración de justicia, tuvo unos inicios tan incipientes y como reitero, deplorables, que además de los costos que implicaba solventarlos, a los jueces incluso no se les pagaba el sueldo desde hacía varios meses, lo cual *“afectaba su reputación como magistrados”*, en contraste a la *“situación de “opulencia, de respetabilidad y de recursos”* que tuvieron los Oidores de la Audiencia de Lima (según Forcada, en un documento titulado *“Al Ministro de Gobierno”*, de fecha 18 de junio de 1834, que obra en el Archivo General de la Nación”), mientras los jueces de la Corte Superior *“carecen de todo recurso, no tienen respetabilidad, y son mirados con el desprecio más vergonzoso.” Efectos que con el tiempo se volverían en un mal permanente en el Poder Judicial.*

La causa de tal miserable situación se culpaba, no a la escasez de recursos, sino en la manera como se administraban los recursos públicos, privilegiándose a la *“milicia armada”* por sobre la *“milicia togada”*, tanto que el soldado más miserable se encontraba en mejor pie que un vocal (superior), con lo que se evidencia que dentro del aparato estatal peruano en sus albores históricos se producía una diferenciación dentro de los funcionarios y servidores públicos por el tipo de cargo que se desempeñaba. Por otro lado, nuestra administración de justicia de la República peruana nacía pobre y la imagen que transmite es distinta a la administración de justicia de la época virreinal que contaba con recursos que valgan verdades realizaban su prestigio y poder

Y dicho autor chileno, concluye que las carencias materiales y humanas del naciente sistema judicial republicano tuvieron un impacto sobre las prácticas judiciales de la temprana República, formalizando prácticas que en definitiva

[∞] Abogado por la Universidad Particular San Martín de Porres. Juez Superior Provisional del Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

¹ Carencias materiales, respetabilidad y prácticas judiciales en el Perú durante los inicios de la República, Historia Crítica, Número 49, Bogotá enero-abril 2013, p. 55-79. En http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc18042013-160025.pdf.

fueron capaces de moldear las instituciones judiciales, y de las que fue muy difícil desprenderse, en la medida que el Perú fue ganando estabilidad política y económica, como conceptualiza Pierre Bourdieu a la institución como un *habitus*.

Sigue sosteniendo dicho autor chileno que, al no estar el naciente Estado republicano en “*condiciones de dar forma concreta a la burocracia judicial, haciendo que las constituciones y los reglamentos de tribunales se limitaran a enunciar una voluntad, y que los límites entre la justicia formal e informal se tornaran difusos*”, dice dicho autor, que a su vez recoge la expresado por Alonso Quiroz (A History of Unbound Grafo in Perú, Washintong D.C.; Woodrow Wilson Center Press, 2008, p. 9), que señala que la corrupción es el producto de la debilidad institucional. Y es que la corrupción tiene un efecto mucho más profundo en las sociedades, sin importar si se vive en épocas de prosperidad o de crisis económica, pues aquélla socava toda economía de mercado, donde los agentes económicos concurren en igualdad de condiciones en el libre juego de la oferta y la demanda, desincentivando las conductas económicas honestas y premiando al pillo, al canalla, al sinvergüenza o al inescrupuloso. De tal manera, se puede extraer como lección que la mejor guerra contra un país es corrompiendo sus instituciones y a sus gentes.

Resulta bastante extraño que tenga que ser un autor extranjero quien puede diagnosticar la importancia de la relación independencia judicial y tema remunerativo, a pesar de que contamos con excelentes historiadores a quienes podríamos recurrir. Pero es que las cosas vistas desde la periferia en no pocas ocasiones resultan mejores para obtener una mejor perspectiva, por lo que estamos bastante acostumbrados al maltrato a los jueces en el tema remunerativo que pocos se sienten perplejos antes tal situación y lo ven como algo que es connatural a nuestra condición de jueces peruanos.

Pablo Whipple pone de manifiesto tres son los aspectos medulares en su estudio:

- “1.- El Problema de los sueldos. (¡!)
- 2.- Jueces Ausentes
- 3.- La Miseria de las Cortes.”

Como se podrá apreciar, la problemática del sueldo de los magistrados es para dicho historiador de naturaleza medular e incide sobre la consolidación de determinada institucionalización de las cortes en el Perú, no en el sentido que los jueces peruanos deban ganar un sueldo superlativo, sino en la medida que la paga o la tardanza en la paga creará un *clima de zozobra en el ánimo del juez peruano*, de tal manera que en el imaginario popular, la idea de ser juez con sueldo pobre o bajo es sinónimo de juez corrupto que percibe ingresos adicionales fuera del desempeño de la judicatura; proceso que de alguna manera se retroalimentará en la visión que del Poder Judicial peruano que tiene la población en su conjunto.

La administración de justicia en los albores de la República buscaba que la administración de justicia sea solventada por el presupuesto general de la República; sin embargo, se volvió, durante la gestión de Simón Bolívar, a la antigua práctica colonial de que se pague la impartición de justicia por los mismos justiciables, lo que significa volver a las antiguas prácticas virreinales que se querían desterrar, puesto que el sistema en sí era corrupto y desigual. (Costumbre, de la que fui testigo cuando hasta hace pocos años los trámites de los procesos judiciales requerían para su movimiento del pago de tasas a los secretarios de Juzgado; caso contrario, el proceso no avanzaba.)

Tanta era la carestía en que se vivía que los magistrados peruanos en los albores de la República que ellos tenían que solventar sus gastos recurriendo a préstamos de dinero de otras personas que incluso podían ser los mismos litigantes que llevaban sus casos ante el mismo juez que era su deudor.

Entonces, como lo dejaba entrever el Presidente de la Corte Suprema de la República Mariano Álvarez en el año 1832, *“se dejaba en evidencia lo vulnerable que podía ser la independencia del poder judicial”*, siendo sus reclamos ocasión propicia para que el Poder Ejecutivo pueda *“generar posibles espacios de coerción y negociación entre el Ejecutivo y algunos jueces.”* Y podemos agregar, se podía incluso *“hacer diferencias en el trato entre magistrados y magistrados”, privilegiándose a magistrados con mayor rango o que sean susceptibles a la coerción del Poder Ejecutivo.* Se extrae de lo citado, que conforme a nuestra reciente experiencia judicial, dicha experiencia se mantiene entre el trato diferenciado entre Magistrados Supremos y Magistrados Superiores, Especializados y de Paz Letrado.

Manuel Lorenzo Vidaurrre, en sus Notas de la Corte Suprema de Justicia reclamando la postergación de los sueldos y manifestando los males públicos que de ello resultan², señalaba que los jueces eran sometidos a una dependencia material que él consideraba aun “más humillante”. Un juez presionado por las exigencias de su familia y de sus acreedores no tendría la serenidad “indispensable para decidir en cuestiones complicadas de derecho”.

Tales situaciones, como se podrá apreciar en contraste con la actualidad se han mantenido en el tiempo, en mayor o menor grado, según el aire político que predominaba en cada régimen político y de gobierno.

Por otro lado, la prensa, según lo manifestaban algunos jueces en la *“Carta de los Magistrados de la Corte de La Libertad”*³, se utilizaba a la prensa para que a través de sus artículos se presionen a los jueces *“a fin de que por temor o debilidad, fallen a medida de los deseos del articulista”*.

La preferencia en el pago a otros funcionarios públicos (como los militares) antes que a los jueces, se mantuvo durante el primer gobierno de Ramón Castilla, período de profunda paz social, (la época del auge del guano) como se

² Lima, Imprenta Masías, 1833, p. 4.

³ Mercurio Peruano, Lima, 23 de noviembre del año 1832, p. 2.

podrá apreciar en lo ordenado en la Ley de Presupuesto del año 1948, ello, concluye Pablo Whipple, *“hacía a los jueces sentirse como miembros de segunda clase del naciente Estado republicano.”*

La intromisión del Poder Ejecutivo peruano en la independencia del Poder Judicial no es de reciente data, sino que se remonta desde los inicios de la república, como lo recalca, paradójicamente Fernando de Trazegnies, en su artículo *El Poder Judicial Peruano en su Historia*⁴, cuando señala que en el año 1844, el Prefecto del Departamento de Lima (funcionario del Poder Ejecutivo) ordenaba la separación del cargo de varios vocales de la Corte Suprema y de algunos otros de la Corte Superior.

Lamentablemente, dicho autor peruano, no percibe con clarividencia lo que el autor chileno pudo entrever con claridad: **el problema de los sueldos de los magistrados**. Pues un juez, no solo probo, sino también solvente que sabe que su labor será valorada por la sociedad a través de sus instituciones de control, puede desempeñar sus labores en la paz de su despacho, mirando con claridad los casos e ignorando las amenazas o presiones de su entorno.

II.- SIGLO XX: LAS INQUISICIONES DE UN JURISTA CONTRA LAS MEMORIAS DE UN JUEZ

Sin entrar en numerosas disquisiciones cronológicas que harían perder el conjunto de lo expuesto, en el siglo XX, como prueba de lo antes expuesto por algunos autores, tenemos dentro de la historiografía del Poder Judicial un texto emblemático, que es de lectura obligatoria para todo aquel letrado que quiera entender los entresijos del mundo judicial. Nos referimos al libro titulado “Memorias de un Juez”, escrito por el que fuere insigne Magistrado Supremo doctor Domingo García Belaúnde⁵, quien cuenta, en forma sincera a la manera de las confesiones de un creyente católico ante la verdad de los hechos que le tocaron vivir- entre muchos- la de sus experiencias en el en el ejercicio de su investidura como miembro del Segundo Tribunal Correccional de Lima, a raíz del recurso de Hábeas Corpus interpuesto por el entonces abogado Luis Bedoya Reyes como apoderado del ex Presidente del Perú doctor José Luis Bustamante y Rivero, para que regrese al Perú. Era la época de la dictadura del General Manuel A. Odría (1948-1956), y se había dictado la inconstitucional “Ley de Seguridad Interior de la República”, que atentaba contra el derecho a la libertad para entrar y salir del país. En base a los dispositivos de la ley de marras, el Gobierno consideraba que el doctor Bustamante y Rivero era peligroso para el orden público y por tanto no podía ingresar al país, a pesar de no habersele incoado un procedimiento administrativo para calificarlo como tal e impedir su ingreso a nuestro territorio nacional.

Frente a tal arbitrariedad, la situación de los magistrados que conocían del caso era delicada; algunos magistrados y la fiscalía que participaban en el caso

⁴ Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Peruano de Historia del Derecho.

⁵ Serie Clásicos del Derecho, Volumen VIII, Editorial San Marcos, Segunda Edición Lima, 2004.

ofrecían *“soluciones con la finalidad de que la decisión del Tribunal pudiera satisfacer los deseos del Ejecutivo.”* En tales circunstancias, García Rada es llamado a Palacio de Gobierno, al igual que otros magistrados. Ya se conocía de antemano su posición al respecto, favorable al recurso planteado, y en confidencia con un ex colega suyo, modificó el fallo respecto al hábeas corpus planteado que tenía planeado formular, pues en vez de *“ordenar el enjuiciamiento al Ministro de Gobierno, lo cambia”* (a) *“que se procediera conforme a ley y el Código de Procedimientos Penales (que) ordenaba el enjuiciamiento de la autoridad responsable de la violación constitucional”*⁶ optando por un parecer técnico ajeno a la apreciación periodística, es decir, a la crítica de la opinión pública.

Pesaron en su decisión, como lo asevera sutilmente, lo que le expresaban algunos colegas *“no tiene objeto que te sacrifiques sin ninguna utilidad, piensa en tu familia”*, de tal modo, que reconoce que *“eran de peso para mí.”* (sic), tomando en cuenta que su carga familiar iba en aumento, por eso consideraba que se le había *“presentado otro problema, pero esta vez de carácter moral: lo referente a mi deber de juez y el límite a mis vitales intereses.”*, es decir, *“con las inevitables consecuencias económicas para él y para su familia”*, que ya contaba con seis hijos.

Es en esas circunstancias cuando convocado por el Gobierno, el Ministro de Justicia doctor Freundt Rosell, *“quien conversando conmigo, significativamente, me dijo que debería estar muy agradecido al señor Presidente pues acababan de aumentarnos el sueldo (sic), a lo que también significativamente, le contesté que era muy justo pues, los jueces necesitaban estar bien pagados para tener la tranquilidad de espíritu necesaria a la función y que era medida de buen gobierno preocuparse de la administración de justicia.”* Luego se entrevista con el dictador Manuel A. Odría, y se produce un corto diálogo entre el magistrado el general:

Entonces, Odría le dijo:

- Recuerde usted esto bien, señor doctor, yo no perdono a quienes no me sirven.

Ante esta amenaza -que la repitió dos veces más y en iguales términos- le dije:

- Señor, yo no tengo dinero y vivo de mi sueldo de la Corte, no voy a dejar a mis hijos, sino mi nombre; mi honor es mi único patrimonio y no lo pierdo; si se lo doy a usted señor, ¿con qué me quedo?”⁷.

Es elocuente que García Rada insistiera en el tema del sueldo en su condición de Vocal⁸.

Luis Pásara⁹, sugiere que los hechos relatados por García Rada, lejos de poner de relieve *“que la majestad del poder judicial quedó salvada de algún modo a*

⁶ Op. Cit. p. 185.

⁷ Op. Cit. p. 189.

⁸ Ídem, p. 195

⁹ Jueces, justicia y poder en el Perú. Lima, Editorial CEDYS, 1982, pp.94-95.

través del voto singular emitido por dicho magistrado”, al contrario dejan “algunas dudas acerca de su interpretación”. García Rada hizo su voto “más técnico” ajeno a demagogia periodística, y peor aun, conversó en la víspera con el dictador, y dilató por unos días más la expedición de la resolución de la sala con el voto singular, quitándole todo contenido político a la controversia, cuando era indudable que la cuestión planteada era ineludiblemente política, con “lo que el vocal estuvo verdaderamente lejos de gestar un comportamiento judicial capaz de probar la autonomía e independencia de la magistratura respecto a quienes ejercen el poder.”

El tema de los sueldos de los magistrados es soslayado por el citado magistrado como el telón de fondo que se cierne en las disquisiciones morales y jurídicas en que se encuentran enfrascado García Rada, de tal modo que uno se preguntaría más de una vez si las convicciones morales de un magistrado, *más que tener un precio, implican una necesidad de supervivencia económica de un magistrado y la familia cuyo diario sustento se sostiene con sus ingresos.*

Del mismo modo, pero en tono mayor los antihéroes y víctimas de la novela “1984” de George Orwell son sometidos a tales vejámenes que tienen que traicionarse entre ellos y al amor que se profesan por afán de supervivir; luego de eso, la dignidad cuenta ya poco o nada, y uno sigue su vida sin convicciones ni ilusiones.

Se puede concluir como un axioma matemático “mientras menores ingresos sean los ingresos de un magistrado peruano, menor será el control de los otros poderes del Estado”, sean en democracia o en dictaduras, o en dictaduras disfrazadas de democracia (casos Odría, Leguía o Fujimori).

Frente a ello, como una forma de mantener en forma íntegra su independencia jurisdiccional, los magistrados requieren de una serie de garantías concretas para sostenerlas en forma continúa, como es un régimen remunerativo donde no existan grandes diferencias en los ingresos entre los magistrados del mayor y del menor grado, pues eso sería un desincentivo al interior de la magistratura para que los jueces aspiren a consolidarse en sus plazas y no se sientan menos que los jueces de mayor jerarquía. De ese modo, en el Reino Unido de la Gran Bretaña, el juez de ámbito jurisdiccional más pequeño se siente un igual que el juez de un ámbito jurisdiccional más amplio.

Finalmente, los jueces peruanos como consecuencia de lo expuesto tienen las siguientes líneas de acción:

- 1) La defensa de la autonomía presupuestaria del Poder Judicial y la transparencia ciudadana en el control y flujo de sus ingresos
- 2) La no discriminación entre los magistrados respecto al porcentaje o cantidad monetaria de sus ingresos.

3) La defensa del bloque de constitucionalidad relativa al ingreso de los Magistrados de la República.

4) El aseguramiento de un retiro digno y un ingreso suficiente que permita el desarrollo del libre proyecto de vida de cada magistrado, sean en su entorno familiar, profesional y post judicial.

5) La eliminación de normas que distorsionen el carácter patrimonial de los derechos económicos de los magistrados contenidos en una Ley Orgánica del Poder Judicial.

6) La necesidad de una instancia supranacional que dirima definitivamente el rol de los poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo, e incluso el Tribunal Constitucional), frente al Poder Judicial, a fin de que la expedición de leyes a favor de los magistrados no sean escamoteadas por el viento político del momento o el poco interés popular en los derechos remunerativos de los Magistrados, que suelen pesar en el ánimo de la clase política al momento de tomar decisiones.

El tema remunerativo guarda estrecha relación con la vigencia del Poder Judicial como un poder del Estado.

III.- EL ENTORNO ECONÓMICO:

Entre la vigencia de la Constitución Política de 1979 y la de 1993, se han producido algunos cambios normativos de gran significación económica para la Judicatura, pero que por voluntad política no se han querido ejecutar en toda su amplitud.

Sin entrar por ahora en detalle en los aspectos puramente jurídicos constitucionales, se debe señalar que el crecimiento de la economía peruana durante estos casi trece años de democracia continua (2000-2013), no han significado la concreción de la mejora económica en la remuneración. Mucho menos en la jubilación de los magistrados peruanos. En su gran mayoría los jueces peruanos en la actualidad no tienen capacidad de ahorro, debido a la carga familiar, la exigencia de la permanente capacitación y la compra de libros y objetos para su permanente actualización.

Incluso, se han dictado una serie de dispositivos normativos que han querido apaciguar la insatisfacción en la concreción en los derechos de los magistrados peruanos.

Y sin embargo, vemos que desde la economía peruana ha tenido sostenidos crecimientos económicos por más del 6% en promedio durante los trece últimos años, de tal modo que un maestro de obras en la construcción civil, que no requiere estudios especializados ni está sujeto a evaluación periódica, puede a la fecha ganar en forma particular en un mes el equivalente al ingreso bruto total mensual de un juez de paz letrado titular que equivale a S/. 6,200.00

(Seis Mil Doscientos Nuevos Soles) aproximadamente U.S. \$ 2,500.00 (Dos Mil Quinientos Dólares Americanos). Y ello se debe a que la mejora económica en el país mejora el ingreso promedio de toda la población económicamente activa, quienes suben sus costos operativos en la prestación de sus servicios, y esto tiene un efecto dominó sobre las actividades productivas de las materias primas y los productos manufacturados.

Es decir, alguien que no requiere cursar estudios superiores ni ser sometido a evaluaciones ni sujeto a procesos disciplinarios, ni al stress laboral judicial, puede ganar una suma dineraria alta comparada con la de un juez de paz letrado.

La explicación, como se ha dicho, es sencilla: la economía peruana ha crecido a gran ritmo, hay mayor empleo, los salarios de los agentes económicos de la economía sube a causa de la mayor prosperidad económica, y el costo de la satisfacción de las necesidades de todo tipo aumento, sin necesidad de que haya inflación ni crisis económica.

Y sin embargo, los ingresos de los jueces permanecen congelados y la jubilación de juez especializado o mixto no alcanza ni a U.S. \$ 600.00 (Seiscientos Dólares Americanos) mensuales, cuando el ingreso promedio anual de todo peruano bordea los U.S. \$ 7,000.00. ¿Ése es el gran premio que da el Estado peruano a la gente que ha servido en la administración de justicia en el Perú durante muchísimos años? Y eso, ¿acaso no fomenta e incentiva las formas inadecuadas de ejercicio en la carrera judicial?

Entonces, se concluye que la independencia judicial se ve afectada con la discriminación en los ingresos entre los magistrados y el pago de una remuneración contraria a norma legal que forma parte del bloque de constitucionalidad de las normas y principios que la Constitución Política del Perú reconoce.