

Antecedentes de la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial

Javier de Belaunde L. de R
Abogado, Profesor Principal de la PUC.

El Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades delegadas por el Congreso mediante Ley No. 25104, ampliada posteriormente en cuanto al plazo, promulgó el 26 de julio de 1990 mediante Decreto Legislativo No. 612 la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Ella debería entrar en vigencia el 1 de enero de 1991. Con la promulgación de dicha ley se concluía un proceso de elaboración legislativa iniciado en 1985.

No obstante, la crítica que en diversos foros se formuló durante los meses de "vacatio legis" respecto a múltiples aspectos de la Ley¹ ha llevado a la reciente promulgación de la Ley No. 25285, mediante la cual se prorroga hasta el 1 de enero de 1992 la entrada en vigencia de la Ley y se nombra una Comisión Revisora de su texto, encargada de proponer modificaciones.

El propósito del presente artículo no es efectuar un balance crítico de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial; pretende hacer una descripción de los antecedentes que precedieron su elaboración, a fin de facilitar una adecuada comprensión del texto final y de su génesis.

1.- Antecedentes previos a la Constitución de 1979

El interés por la elaboración de una Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial surgió claramente en la década de 1970. A la crítica social dirigida al servicio de administración de justicia se sumó la crítica oficial. Se estimó entonces que la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente desde 1963 debería ser modificada y

sustituída por una Ley Orgánica que revisara la organización del Poder Judicial y sirviera como instrumento para su reforma.

En este contexto, se elaboraron diversos proyectos de ley que no llegaron a prosperar. Dentro de ellos, quizás los más destacables son los elaborados por la Comisión presidida por el Dr. Octavio Torres Malpica en 1972², por el Consejo Nacional de Justicia en 1974, y por la Comisión presidida por los Drs. Alberto Ballón Landa y Rómulo Lanatta el mismo año³. Si bien el proyecto Torres Malpica trae innovaciones de gran interés e importancia, comparte con los demás una visión de la organización del Poder Judicial similar a la contenida en la Ley Orgánica de 1963. En ese sentido, a nuestro entender, ninguno de estos proyectos abordaba innovadoramente uno de los problemas centrales de la actual situación de la administración de justicia: su organización.

La promulgación de la Constitución de 1979, generó la expectativa de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Es más, la Disposición Transitoria Décimo Primera, anunciaba la necesidad de la nueva ley.

Es así como a los propósitos de reforma del Poder Judicial se sumó la necesidad de adecuar su estructura a mandatos contenidos en la Constitución.

2.- El Período 1980-1985

La primera iniciativa para elaborar un proyecto de ley surgió en el Centro de Investigaciones de la Corte

1. Una acertada síntesis de las formuladas en un Fórum organizado por el Colegio de Abogados de Lima se puede encontrar en el artículo publicado en el diario "El Comercio" por el Dr. Max Arias Schreiber el 30 de agosto de 1990: "Ley Orgánica del Poder Judicial: debate esclarecedor". Asimismo el artículo del Dr. Anibal Quiroga León: "La Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial" en la revista "Justicia", No. 3.

2. Revista de Jurisprudencia Peruana, 1973, No. 348, p. 104.

3. "El Peruano", 24 de agosto de 1974.

Suprema. Una comisión integrada por magistrados y abogados produjo en 1982 bajo la presidencia alternada del Vocal Supremo Dr. Guillermo Anchorena More y del Dr. Alberto Ballón Landa un "Anteproyecto de Bases para la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial" que no alcanzó mayor trascendencia debido a que nunca fue discutido por la Sala Plena de la Corte Suprema.

Posteriormente la ley No. 23428 crea una comisión multisectorial integrada por representantes del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de colegios profesionales y de la Universidad de San Marcos, con el propósito de elaborar un proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante que posteriormente la Ley No. 23976 le amplió el plazo y delegó facultades al Poder Ejecutivo, esta comisión no produjo ningún resultado, debido a lo amplio y heterogéneo de su composición. Durante este mismo período, el diputado Roberto Ramírez del Villar elaboró un proyecto parcial que fue presentado a la comisión antes mencionada como documento de trabajo.

3.- La "Comisión Alzamora"

Es a partir de 1985 que sistemáticamente se aborda la elaboración de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. En setiembre de 1986 bajo la presidencia del Dr. Mario Alzamora Valdez se constituyó una comisión integrada por magistrados, abogados y profesores universitarios con el encargo de preparar el Proyecto de Ley. La comisión aprobó un esquema de trabajo y una estructura básica de lo que debería contener la Ley Orgánica del Poder Judicial. Debemos señalar, que esta estructura básica se mantuvo en los trabajos posteriores y prácticamente es la que vertebró la Ley Orgánica promulgada mediante Decreto Legislativo No. 612. Luego la comisión encargó a sus miembros la elaboración de diversas ponencias. Así el Dr. Mario Alzamora Valdez se ocupa del Título Preliminar; el Dr. Octavio Linares Alencastre de los Organos Jurisdiccionales; el autor de la presente nota de los Organos de Gobierno y Administrativos; el Dr. Ricardo La Hoz Tirado del Desarrollo de la Actividad Jurisdiccional; el Dr. César Augusto Mansilla de los Magistrados y Jueces y de la Carrera Judicial, y el Dr. Javier Ortiz de Zevallos prepara una ponencia sobre Abogados.

Después de varios meses de trabajo los diversos miembros presentaron sus ponencias las que, eran el fruto de un esfuerzo individual. La tarea inmediata resultaba clara: La necesidad de convertir las diversas ponencias en un proyecto orgánico. Por ello, la comisión encargó a una sub-comisión integrada por los Drs. Manuel Catacora Gonzáles, Octavio Linares

Alencastre, Hugo Manchego Adrián y al autor de este artículo, la compatibilización de las ponencias y la elaboración de un ante-proyecto en base a las mismas.

Para ello, con la licencia dada por la Comisión, al grupo de trabajo le pareció fundamental no sólo concordar las ponencias sino enriquecer estos aportes con diversos instrumentos. Es así como se toma en consideración los diversos proyectos de ley anteriores, tratando de romper una lamentable costumbre nacional de prescindir de los esfuerzos precedentes. Al acopio y al estudio de los proyectos, siguió una selección de temas de interés que fueron rescatados debidamente por el grupo de trabajo e incorporados en el Anteproyecto. De este modo, muchas de las ideas del que posteriormente se ha conocido como "Proyecto Alzamora", vienen del trabajo de las comisiones antes citadas, "recuperadas" por la sub-comisión mencionada.

El grupo de trabajo consultó Legislación Comparada y adicionalmente le preocupó el análisis de múltiples trabajos socio-jurídicos realizados en la última década sobre la problemática de la administración de justicia. Debe destacarse que la Comisión de Reforma Judicial de la Corte Suprema, propició a partir de 1975 una serie de estudios para el conocimiento de la realidad judicial. El grupo de trabajo abordó una revisión de los mismos e intentó hacer un listado de los principales problemas que deberían ser respondidos desde una Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por ello, el grupo de trabajo se puso de acuerdo en aspectos fundamentales de lo que podría constituir un diagnóstico de la administración de justicia. Compartíamos el criterio de que el momento era sumamente grave. El diagnóstico de la administración de justicia que hacía la opinión pública era severo. Una creciente desconfianza ciudadana llevaba a una mayor conciencia y preocupación en torno a la falta de eficacia del sistema legal y del sistema de administración de justicia y a entender que ello se vinculaba claramente con alternativas de violencia. Por eso, el grupo de trabajo intentó rescatar elementos de un diagnóstico desde la posición del usuario, constatando que pocos servicios públicos como la administración de justicia, habían concitado en los últimos años tan unánime censura ciudadana.

El grupo de trabajo, tomando en cuenta las diversas perspectivas desde las cuales se podía abordar el estudio de la administración de justicia, optó por extraer una relación de los problemas de mayor gravedad. Una suerte de común denominador de los diversos diagnósticos hechos de la problemática judicial; el grupo de trabajo coincidió en que eran siete los principales problemas⁴:

4. BELAUNDE, Javier de: Objetivos del Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. En: CATACOR, Manuel, BELAUNDE Javier de, LINARES, Octavio, MANCHEGO, Hugo: Nueva estructura del Poder Judicial; Lima, EDIMSSA, 1988.

- 1.- El problema económico y las condiciones de trabajo.
- 2.- El problema de la autonomía del Poder Judicial.
- 3.- La obsolescencia de los procedimientos y su vinculación con la celeridad judicial.
- 4.- La inadecuación de la organización judicial.
- 5.- Los problemas de certeza y confiabilidad en los fallos judiciales.
- 6.- La falta de acceso a la administración de justicia.
- 7.- El problema de la vigencia social de la administración de justicia.

Una problemática tan amplia no podía ser abordada íntegramente en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero estimamos que algunas cuestiones claves tenían que formar parte de la respuesta que a esta problemática diera la nueva Ley Orgánica.

Así se constituyeron cuestiones claves a ser tratadas en la nueva Ley -sin proponer modificaciones constitucionales- las siguientes:

- a.- La elaboración de una estructura organizativa del Poder Judicial que diferenciara adecuadamente Organos de Gobierno y Organos Jurisdiccionales. En el Poder Judicial no hay actualmente una estructura de gobierno y de toma de decisiones eficientes y oportuna. Para que sea un Poder efectivamente autónomo, debería tener condiciones para gobernarse, para planificar su futuro y para proyectarse. Por ello se propuso la creación del Consejo de Gobierno del Poder Judicial y de los Consejos Distritales de Gobierno.
- b.- El diseño de una auténtica carrera judicial que garantizara a los jueces y a la sociedad un sistema por el cual los más capaces fueran los que asumieran mayores responsabilidades en la administración de justicia.
- c.- La revisión del rol de la Corte Suprema. Creíamos que no tenía sentido lo que hoy día ocurre. Una Corte Suprema abrumada por un número de expedientes excesivo, no solamente lesiona elementales criterios de celeridad sino que carece de condiciones para contribuir a la certeza, desdibujando el rol orientador que la Corte Suprema debe tener. Por ello nos parecía fundamental repensar su rol y por ello propusimos que la Corte Suprema debería constituirse únicamente en un Tribunal de Casación.
- d.- Resultaba fundamental superar aspectos clamorosos de la inadecuación actual de la organización judicial en el campo jurisdiccional. En esta línea se diseñaron Juzgados Colegiados, superando la actual concepción; Juzgados de

Revisión destinados a revisar las sentencias de los Jueces de Paz, etc.

- e.- La especialización funcional y orgánica como una manera de garantizar a los jueces una línea de carrera profesional y dirigida a superar los graves problemas de confiabilidad y certeza existentes en los fallos judiciales.
- f.- La incorporación de la justicia laboral y agraria, preservando los aspectos positivos que los Fueros Agrarios y Laboral habían desarrollado en sus años de existencia.
- g.- La incorporación del principio de gratuidad de la justicia, precisándose que sólo sería posible establecer cobros por costas y por sanciones pecuniarias a los litigantes. Estimábamos una obligación facilitar el acceso al servicio de administración de justicia para garantizar el principio de igualdad ante la ley.
- h.- La introducción de pautas de interpretación judicial, recordando que el mandato del juez es hacer efectiva la justicia y que un instrumento para ello es la aplicación de la ley. Se establecía también que era mandato de los jueces desaparecer la desigualdad con que objetivamente las partes -en muchas oportunidades- concurrían al órgano judicial.
- i.- El establecimiento de mecanismos de capacitación permanente -como una Escuela Judicial- para propiciar la revisión permanente de la manera como se administra justicia en el Perú.
- j.- El reforzamiento de la justicia de paz no letrada, donde existen valores muy importantes que preservar y rescatar y que explican el prestigio social con que cuenta.
- k.- Un sistema de elección popular de los jueces de paz no letrados, como un medio de democratización del sistema de elección de jueces.

Es así como en febrero de 1986 el grupo de trabajo concluyó la elaboración de una propuesta y elevó al pleno de la Comisión Alzamora el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial que la Comisión Alzamora hizo suyo y presentó al Ministro de Justicia ese mismo mes.

4.- El Proyecto de la Comisión Consultiva del Ministerio de Justicia

Dicho proyecto debió ser publicado y sacado a debate público. No obstante el Ministro de Justicia de entonces prefirió someterlo a su Comisión Consultiva. Después de varios meses la Comisión Consultiva publicó en el diario oficial a fines del año 1986 un

proyecto de Ley Orgánica de Poder Judicial⁵ que manteniendo la estructura del "Proyecto Alzamora" introducía algunas pocas modificaciones que, a nuestro entender, por su importancia sustantiva, desmerecían la propuesta original.

No obstante, es este el proyecto que sale a debate público. El Ministerio de Justicia organizó diversos foros en toda la República propiciando el debate sobre este Proyecto de Ley Orgánica y encargó a su Dirección de Asuntos Jurídicos la recepción de propuestas.

La demora del Poder Ejecutivo hizo posible que en el Parlamento, un diputado presentara como propio el texto del "Proyecto Alzamora", con algunas pocas modificaciones, entre ellas la eliminación de la prohibición a diputados y senadores para el ejercicio de la profesión ante los jueces⁶.

5.- El Proyecto de la Comisión de Magistrados y Abogados auspiciada por el Colegio de Abogados de Lima.

Paralelamente desde el Congreso se generó una iniciativa para lograr conjuntamente con el Colegio de Abogados de Lima un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. En 1987 se constituyó una comisión mixta de abogados y magistrados que sesionó durante todo el año hasta 1988 en el local del Colegio de Abogados de Lima bajo la presidencia de su Decano, Dr. Raúl Ferrero Costa. Esta comisión trabajó sobre la base del "Proyecto Alzamora" y del Proyecto de la Comisión Consultiva del Ministerio de Justicia; no obstante, la valiosa participación de magistrados y abogados enriqueció el proyecto en aspectos fundamentales. Así, resulta sumamente destacable la propuesta de Título Preliminar o Título sobre Principios Generales elaborada por esta Comisión. En algunos aspectos, triunfan tesis que no necesariamente compartimos, como el mantenimiento de la Corte Suprema como instancia, pero ciertamente la propuesta que se aprueba en esta comisión de magistrados y abogados es seria y constituye un destacable Proyecto de Ley que fue presentado en mayo de 1988 a la Cámara de Diputados por el Decano del Colegio de Abogados y por el Presidente de la Corte Suprema.

6.- La etapa final

Lamentablemente el proyecto presentado a la Cámara de Diputados, es encapetado y recién el año 1989, con las urgencias ya del fin de gobierno, se

promulga la Ley 25221 que delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo, le encarga la elaboración de un proyecto base y nombra una Comisión Revisora que prepararía una versión definitiva.

En diciembre de 1990 el Poder Ejecutivo publica un proyecto de ley verdaderamente lamentable⁷; lo es, no sólo por que dejó de lado, sin explicación alguna, trabajos previos hechos con esfuerzo y seriedad por jueces, abogados y profesores universitarios, sino porque su elaboración estuvo signada por la improvisación y facilismo. El proyecto resumió en algunos casos sin ningún criterio. En otras oportunidades el proyecto usó el azar para seleccionar artículos de las propuestas anteriores, eliminando otros sin ningún criterio. Eludió todos los temas polémicos y hasta propuso artículos abiertamente inconstitucionales.

Afortunadamente el "Proyecto del Ejecutivo" fue totalmente descartado por la Comisión Especial Revisora, la que decidió trabajar sobre el Proyecto del Colegio de Abogados y el Proyecto Alzamora.

Como puede apreciarse de lo expuesto, desde 1985 hasta 1989, año en que se delega facultades al Poder Ejecutivo para promulgar la Ley Orgánica del Poder Judicial, hay un proceso de elaboración en el cual participan muchos. El debate sobre el tema del Poder Judicial es amplio. Las propuestas son diversas y bastante ricas en su origen y en su contenido. Todo ello constituían "insumos" de trabajo de la Comisión Especial Revisora. Lamentablemente los parlamentarios se ocuparon de la Ley Orgánica del Poder Judicial con tardanza y no en el mejor momento. Los intereses electorales y las preocupaciones de igual naturaleza, hicieron que diputados y senadores más preocupados en la campaña política que en la tarea legislativa, no se reunieran oportunamente, de modo tal, que se llegara casi al vencimiento del plazo de delegación de facultades sin que la Comisión Especial Revisora hubiera elaborado la versión definitiva de Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello hizo necesario que se prorrogara el plazo para dictar la Ley Orgánica mediante la Ley 25221 hasta el 27 de julio de 1990⁸.

Hasta donde llega nuestra información, es recién a partir de la promulgación de la Ley 25221 que la Comisión Especial Revisora aborda sostenidamente el trabajo de elaboración de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello explica que a pesar de todos los trabajos previos y de todos los insumos que la comi-

5. "El Peruano" del 11 de noviembre de 1986.

6. BELAUNDE Javier de: "Abogados y parlamentarios", en el diario "La República" del 27 de enero de 1987.

7. "El Peruano"; 20 de diciembre de 1989.

8. Un cuestionamiento a su constitucionalidad la formuló el Dr. Anibal Quiroga León en el diario "El Comercio" del 9 de julio de 1990: "La Ley Orgánica del Poder Judicial".

sión tenía, el producto final, la Ley Orgánica del Poder Judicial, tuviera deficiencias que manifestaban una precipitación en su culminación, impuestas por la urgencia de promulgarla antes del 28 de julio de 1990.

Estas deficiencias generaron muchas críticas y tres posiciones básicas respecto a su inminente vigencia el 1 de enero de 1991. Una de defensa total a su articulado y a la necesidad de que entre en vigencia en el plazo previsto. Otra que propugnó su derogatoria y el nombramiento de una nueva Comisión y otra que planteó una prórroga del plazo de vigencia y el nombramiento de una Comisión Revisora. Esta última posición ha triunfado, a nuestro entender con acierto.

Merece destacarse en este debate la posición del Colegio de Abogados de Lima, el cual a partir del Foro que organizara alcanzó al Congreso una propuesta de indudable equilibrio. El Decano del Colegio de Abogados de Lima, Dr. Fernando Vidal Ramírez, se dirigió al Presidente del Senado con fecha 27 de agosto de 1990 sosteniendo que si bien la ley tenía muchos aspectos cuestionables, ella contenía muchos puntos positivos y que el CAL no propiciaba la derogatoria de la Ley, pero estimaba que previa a su vigencia es indispensable su revisión por una Comisión especializada.

Al recogerse esta posición en la Ley No. 25285, se reabre el debate sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sus necesidades de reforma hacen imperativo que esta vez el proceso legislativo se culmine.

7.- Una Cuestión Fundamental

No es lugar para hacer un balance de la Ley Orgánica, pero debemos destacar que la Ley Orgánica contiene avances importantes. La distinción de Organos de Gobierno de los Jurisdiccionales, nos parece fundamental en la nueva organización del Poder Judicial para garantizar su autonomía. No obstante, creemos que probablemente fruto de la precipitación final, se introdujeron distorsiones que deben ser revisadas.

Concretamente en el diseño del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, apartándose de la polémica previa respecto a su composición, que consistió en determinar si debería ser integrada únicamente por vocales de la Corte Suprema o por magistrados de las diversas instancias, la Comisión Especial Revisora

ha integrado al Consejo de Gobierno del Poder Judicial de una manera que, a nuestro entender, garantiza su fracaso. Además del Presidente de la Corte Suprema, del Vocal en lo administrativo, y del Vocal encargado del Organismo de Control Interno, integran el Consejo de Gobierno del Poder Judicial los presidentes de las Salas Jurisdiccionales. Esta cuestión que puede parecer un detalle, resulta fundamental.

La distinción de órganos de gobierno de los órganos jurisdiccionales se propuso precisamente para garantizar que existiera un órgano dedicados exclusivamente para gobernar el Poder Judicial, a planificarlo, a proyectarlo. Para ello era fundamental contar con magistrados a tiempo completo y a dedicación exclusiva por un plazo razonable. La Ley, distorsionando absolutamente estos propósitos, ha incorporado al Consejo de Gobierno a magistrados que no solamente tienen la obligación de resolver expedientes, sino las propias de la presidencia de las Salas. El Artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial plasma esta distorsión cuando dice que estos magistrados deberán dedicarse al Consejo, "fuera de las horas de despacho judicial". Creemos que esta es una distorsión grave, como lo es que la presidencia de la Corte Suprema se ejerza sólo por un año. Ello traduce la concepción de la Presidencia como un honor al cual todos los vocales deben acceder, antes que como un cargo.

La relevancia de la temática del gobierno institucional es grande para que el Poder Judicial sea realmente autónomo y para que genere condiciones de eficiencia mínimas. Por ello nos parece el aspecto central a ser revisado.

La Ley Orgánica del Poder Judicial es pues el producto de un proceso de elaboración que ha durado cinco años. El punto de partida para llegar a él ha sido claramente el Proyecto Alzamora, y su itinerario ha transitado por el Proyecto de la Comisión Consultiva del Ministerio de Justicia y el Proyecto del Colegio de Abogados. En todos ellos existieron propuestas interesantes y en estricto se trató de un proyecto que fue evolucionando y que fue siendo perfeccionado. Lamentablemente creemos que la versión final de Ley Orgánica del Poder Judicial si bien tiene muchos aspectos rescatables, distorsionó aspectos centrales de las propuestas previas perdiendo la coherencia que una norma de esta jerarquía debe tener. Ojalá el trabajo de la nueva Comisión Revisora produzca la Ley que las necesidades de reforma judicial reclama.

Lima, diciembre de 1990