

## LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PERÚ

Carlos Augusto PARODI REMÓN

**SUMARIO:** *Primeras palabras. I. Antecedentes históricos. II. Bases constitucionales. III. Legislación orgánica. IV. Integración y competencia de los órganos jurisdiccionales. V. Preparación, selección y designación de los juzgadores. VI. Garantías judiciales (independencia, autoridad, responsabilidad). VII. Gobierno y administración de la justicia VIII. Algunos obstáculos al acceso a la justicia: asesoramiento jurídico, justicia de menor cuantía, problemas culturales y otros. IX. Medios de solución alternativos: conciliación, arbitraje, ombudsman. X. Otros problemas y propuestas de solución. Cronología.*

### PRIMERAS PALABRAS

La generosa convocatoria que brinda la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas para la realización de este Coloquio nos permite el necesario tratamiento de un tema siempre actual y siempre trascendente que interesa a todos sin excepción: la administración de justicia.

El derecho debe estar permanentemente en contacto con la realidad social y ser a la vez su reflejo, su medio regulador y su esperanza. Lo primero, porque es iluso pensar que se pueda aspirar a una mínima paz social sin que el derecho sea la fiel expresión de lo que acontece en la realidad, en la vida diaria en suma. No olvidemos la afirmación de Ihering: “Lo que no puede realizarse no es derecho”; lo segundo, porque el medio idóneo civilizado para alcanzar o mantener esa paz social, es precisamente el derecho; y lo tercero, porque ante la visión dantesca que nos ofrece el mundo actual, la inversión de valores que a nuestra generación le ha tocado asistir y la falta de consideración a la validez del ser humano, nos obligan a buscar una luz en la oscuridad, a dialogar los unos con los otros hasta encontrar la forma de terminar con la violencia, con el egoísmo, con la inconsecuencia hacia el ser humano y reivindicar la paz, la solidaridad y el respeto al hombre. No más guerras, no

más violencia, no más desprecio por la vida y mantenemos la esperanza para que sea así, lo que sólo puede lograrse mediante el derecho. Y entonces, volvemos los ojos ante quienes son figuras principalísimas en este urgente proceso de retorno al hombre: los jueces, los dirimientes del derecho, aquellos que administran justicia. Tales son los primeros aplausos que debemos hacer escuchar a los organizadores de este magno evento, cuya sola denominación nos cubre de expectativa: Coloquio, que es sinónimo de diálogo, de plática, de conversación, de entrevista.

Pero no se crea que con el tratamiento de los jueces se cubre totalmente el entorno configurado por el tema analizado. En manera alguna. Lo que importa realmente es que la función judicial se cumpla adecuadamente, honestamente, éticamente en suma. Y con un fin determinado, concreto, necesario. Ese fin no es otro que la paz social, la que pasa por una administración de justicia correcta y oportuna. Y es así como volvemos los ojos a la trilogía conceptual básica de nuestra disciplina jurídica: la acción, la jurisdicción y el proceso, que siempre mantendrán su importancia, en tanto haya personas que piden la declaración o el reconocimiento de un derecho, alguien que deba expresarlo y un medio para ambas cosas. Por ello la validez del estudio sobre los jueces alcanza su verdadera dimensión cuando se realiza en función del interlocutor, del justiciable, del usuario de la justicia, del ciudadano común y corriente que recurre a la jurisdicción. Entonces sí, veremos completo el periplo de la justicia y podemos aspirar a esa paz social tan esquiva y tan huidiza. El solo hecho de ver las cosas a través del derecho de quien pide justicia nos hace volver a la esperanza y a la fe. Porque esa concepción conlleva una toma de conciencia de reivindicación del ser humano como tal. Y ello, pensamos, es la mejor manera de retribuir la generosidad de los organizadores de este importante certamen. Porque es una manera de volver a nosotros mismos, una forma de reencontrarnos. Al administrar pues la justicia, seamos humanos. No dejemos de ser hombres por ser jueces. Así propiciaremos la gratitud de las generaciones venideras, cuyo respeto y recuerdo serán nuestro mejor galardón. No lo olvidemos jamás al escuchar un informe, proveer un escrito, sugerir una conciliación o expedir una sentencia. Todos de la mano, jueces, litigantes, auxiliares, terceros, la sociedad, en busca de la justicia, sin la cual no hay paz posible. Que sea como un credo para todos.

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Las referencias que se conocen sobre la administración de justicia en el Imperio Incaico se deben más a los historiadores que a los juristas y aquellos se nutren a su vez de la obra de los cronistas y del conocimiento de los “usos y costumbres” que han ido pasando de generación en generación. Y su tratamiento apunta más al comentario de las disposiciones, más que nada verbales y costumbristas, que al modo propiamente dicho de la administración de justicia. Así por ejemplo el historiador Juan José Vega enfatiza sobre la autenticidad de las costumbres del indio peruano que tenía su propio modo de ser, su propia identidad, al comentar ciertos aspectos de su “modus vivendi”, en relación con el derecho. Al referirse al derecho tributario en el Tahuantinsuyo, afirma el sentido aristocrático de las normas tributarias al expresar:

La tributación se caracteriza en el Tahuantinsuyo por su marcado carácter aristocrático. Cuando más baja era la clase social a la que pertenecía un individuo, más alto era el impuesto que proporcionalmente pagaba al Estado Incaico. Este hecho conducía a la existencia de dos polos bien caracterizados: la alta aristocracia imperial y el bajo pueblo. La primera no pagaba sino un tributo simbólico al Inca. En cambio, la masa de los vasallos hatunrunas tributaba en tres formas distintas: en trabajo, en especie y por último en personas, que eran entregadas de por vida a las autoridades imperiales.

Posteriormente nos habla de la “nobleza media”, sector social que pagaba sólo determinado tipo de impuestos, citando como sus fuentes de información a los cronistas Bernabé Cobo y Guamán Poma, amén del licenciado Juan Polo de Ondegardo y a la figura de la historia peruana. Garcilazo de la Vega, autor de *Los Comentarios Reales y La Florida del Inca*.<sup>1</sup>

En *El proceso tributario en el derecho mexicano*, Gonzalo Armienta Calderón, apunta interesantes datos históricos sobre el sistema tributario en la época de “los aztecas”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vega, Juan José, “Tributos incas y refranes jurídicos actuales”, en la *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, año XXXII, núms. I, II y III, primer, segundo y tercer cuatrimestre de 1968, pp. 325 y ss.

<sup>2</sup> Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, 1a. ed., México, Textos Universitarios, Tipografía Azteca, 1977, pp. 17 y ss.

En otro artículo titulado curiosamente *Juristas sin ley en la conquista del Perú*, el mismo Juan José Vega nos ofrece una sabrosa narración sobre la forma en que eran vistos los letrados en la época de la conquista, recordando que en las Capitulaciones de Toledo ya aparecía la frase: “No haya los dichos letrados”, atribuyendo al conquistador Alonso Enríquez de Guzmán, el concepto de “nunca faltaban letrados de una parte y otra, que justificaban las causas”.<sup>3</sup>

Ya en la etapa previa a la emancipación, nos ilustra el historiador Juan José Vega respecto del levantamiento de Túpac Amaru quien “tuvo nociones claras sobre la validez del Derecho Virreynal” y quien en un mensaje fechado en la ciudad de Tinta el 5 de marzo de 1781 se refirió a que “las leyes justas, las cédulas reales, ordenanzas y provisiones, están bien guardadas en las cajas y escritorios y que prevalece la injusticia contra la justicia”, comentando Vega que “Como hombre de talla, Túpac Amaru debió reparar desde joven en la debilidad del frondoso Derecho Indiano Colonial”, cuya ineficacia, en lo que respectaba a los indios, era por demás notoria. En un recuerdo premonitorio de lo que ocurriría dos siglos más tarde y al narrar las gestiones que realizó en Lima el mismo José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru, respecto de la mita de Potosí, nos dice: “Esta vez la Real Audiencia (entidad que administraba justicia en la época virreynal), dilató gestiones y por último rechazó la demanda amparándose en *formalidades ridículas*, como el tipo de poder otorgado por los demás caciques a Túpac Amaru”.<sup>4</sup> (El subrayado es nuestro). Preguntémonos: ¿No puede considerarse acaso esas formalidades ridículas como un antecedente lejano de lo que sucede hoy en los procesos en los que mediante artilugios de todo calibre se supedita el fondo a la forma y se plantean nulidades absurdas como aquella referente a la ilegibilidad de la copia por el desgaste del papel carbón, con la sola intención de trabar la secuencia normal del proceso y entorpecerlo? Y se ha necesitado que transcurra todo este tiempo para que recién en la última etapa histórica de la evolución del derecho procesal, exista acuerdo, casi unánime en la doctrina y más lentamente en la legislación, sobre la urgencia

<sup>3</sup> Vega, Juan José, “Juristas sin Ley en la conquista del Perú”, en la *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, año XXX, núms. I, II y III, primer, segundo y tercer cuatrimestres de 1966, pp. 149 y ss.

<sup>4</sup> Vega, Juan José, “Tupac Amaru y el Derecho Virreynal”, en la *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, año XXXI-III, tercer cuatrimestre de 1967, pp. 563 y ss.

de reducir las nulidades, restringiéndolas a las más absolutamente inevitables, es decir aquellas que infrinjan las garantías procesales que afecten a las partes, de fundamento constitucional, todo ello con el fin de evitar dilataciones innecesarias y trabas que lo único que persiguen y muchas veces obtienen, es la desmoralización de los ciudadanos con la consiguiente pérdida de la fe en la administración de justicia y lo que es peor, tardar la reivindicación de la paz social, objetivo éste que es lo que realmente debe preocuparnos.

Las enseñanzas del pasado deben tomarse como una lección permanente para mejorar el presente y superar el futuro. Nada mejor que citar a Fernando Flores García para demostrarlo, quien en su *Obra jurídica mexicana*, en que nos ofrece una certera visión de “La elevada concepción e impartición de justicia en algunas organizaciones estatales de Mesoamérica” nos ilustra convincentemente acerca del pasado mexicano en el tema y concluye contundentemente:

El ejemplo de los pueblos que hemos descrito, tan solo en algunos aspectos de su administración de justicia, debería ser en muchos casos seguido en la actualidad, pues demuestra la rectitud, el sentido de responsabilidad y otras apreciables virtudes de los jueces nativos, dignas de reconocimiento y emulación, sin necesidad de buscar inspiración en experiencias extrañas, muchas veces inadaptables a las condiciones e idiosincracia de nuestro pueblo. Y termina: Si al principiar este ensayo nuestro ánimo era de admiración y respeto hacia la impartición de justicia de las organizaciones estatales indígenas; ahora, después de pasar revista a sus instituciones judiciales y de asomarnos a ciertas normas de su actuar jurídico, nuestro espíritu nacionalista se robustece, y nos sentimos complacidos de haberlo intentado con el propósito de rendir un modesto homenaje y contribuir a las conmemoraciones de mexicanidad que celebramos.<sup>5</sup>

Transcurridas las etapas históricas del Coloniaje y de la Emancipación, durante el proceso de la guerra de la independencia, el Libertador don José de San Martín creó la Cámara de Apelaciones de Trujillo, tal como lo establecía el artículo 10 del Reglamento Provisional del 12 de febrero de 1821, así como los Juzgados de Paz para la administración de justicia en los pueblos ocupados por los patriotas.

<sup>5</sup> Flores García, Fernando, *Obra jurídica mexicana. La elevada concepción e impartición de justicia en algunas organizaciones de Mesoamérica*, México, Procuraduría General de la República, 1985, pp. 786 y 787.

En relación con tales Juzgados de Paz es interesante resaltar la forma en que la jurisdicción, es decir la función pública por la que se administra justicia, siempre ha sido considerada como un atributo de la soberanía, pues no hay mejor expresión de ésta que la facultad de dirimir conflictos con contenido jurídico para reivindicar el equilibrio social.

Luego de la declaración de la Independencia, la mencionada Cámara de apelaciones fue reemplazada por la Alta Cámara de Justicia de Lima el 4 de agosto de 1821, ratificada por el Estatuto Provisional del 8 de octubre de 1821, que venía a reemplazar a la Audiencia de Lima, que administraba justicia en la época del Coloniaje.

Desde la Constitución de 1823, primera que tuvo el Perú, y donde se estableció la Corte Suprema de Justicia con sede en Lima y las Cortes Superiores de Justicia en algunos departamentos como la misma Lima, Trujillo, Arequipa y Cuzco, hasta la Constitución Política de 1933, anterior a la actual de 1979, los nombramientos judiciales se venían haciendo con ingerencia, directa o indirecta, del Poder Ejecutivo, por lo que siempre subyacía en ellos el transfondo político.

En lo que respecta a la normatividad legal, proclamada la independencia el 28 de julio de 1821 y nacida la República no se instauró de inmediato un nuevo sistema legal sino que en la práctica continuó la vigencia de las leyes españolas hasta promediar la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo los gobernantes de entonces se percataron de que tal situación no podía continuar, siendo ejemplo de ello una norma contenida en la Constitución de 1834 encomendando a la Corte Suprema presentar cada año en la sesión de apertura del Congreso, “el proyecto de uno de los Códigos de la legislación principiando por el civil”, encargo que se cumplió a través de los proyectos elaborados por el ilustre Manuel Lorenzo de Vidaurre y que no alcanzaron sanción legislativa.

En el año de 1845 se constituyó una Comisión que debía formular los proyectos de Código Civil y de Código de Enjuiciamiento Civil, los mismos que fueron materia de la revisión correspondiente por una Comisión nombrada por el Congreso. Finalmente, por ley de 29 de diciembre de 1851 promulgada por el presidente Rufino Echenique y su ministro Bartolomé Herrera, se dispuso la vigencia del Código de Enjuiciamiento Civil a partir del 28 de julio de 1852, el mismo

que rigió con diversas modificaciones hasta el 28 de julio de 1912 en que se promulgó el actual.

El Código de Enjuiciamiento Civil de 1852 presenta graves defectos fruto de la concepción procesal de la época, como son su falta de sistemática, su inadecuación con las normas de la Constitución de 1839 y principalmente su absoluto positivismo que limitaba los poderes del juez, permitiendo mediante un procedimiento predominantemente escrito la posibilidad de artilugios procesales que dilataban el proceso y la existencia de litigantes de mala fe.

A comienzos del presente siglo se hizo imperativa una reforma del Código de 1852 que había devenido anticuado e ineficaz. Tal reforma tuvo una característica especialísima pues fue obra de un Comité integrado por juristas de la época, no convocado oficialmente, sino fruto de la iniciativa privada y que en el curso de su trabajo requirió y obtuvo la opinión de magistrados y de hombres de derecho, hasta que en septiembre de 1909 presentó al poder ejecutivo los proyectos de Código de Procedimientos Civiles, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Notariado, el que los remitió a las Cámaras Legislativas, dando las gracias a los miembros del Comité de Reforma Procesal. Finalmente la ley 1510 promulgada el 15 de diciembre de 1911 aprobó los proyectos y dispuso que el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley del Notariado rigieran a partir del 28 de julio de 1912.

Con diversas modificaciones el Código de Procedimientos Civiles y la Ley del Notariado continúan rigiendo en tanto que la Ley Orgánica del Poder Judicial fue sustituida por la promulgada el 25 de julio de 1963, la que a su vez ha sido materia de sustitución por la nueva ley mediante la promulgación del decreto legislativo núm. 612 de 26 de julio de 1990, la misma que en su decimoquinta disposición final y transitoria postergó su vigencia hasta el 1º de enero de 1991, postergación renovada posteriormente hasta el 1º de enero de 1992.

Sin embargo el mérito de las leyes núms. 25285 y 25324, la comisión revisora nombrada al efecto proyectó un nuevo articulado en base al texto del mencionado decreto legislativo núm. 612 y posteriormente con fecha 17 de septiembre de 1991 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el texto del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, que dos meses más tarde se promulgó con fecha 29 de noviembre de 1991 y que entra en vigencia a partir del 1º de

enero de 1992, con excepción de las disposiciones finales y transitorias cuya vigencia rige a partir de la fecha de la publicación de la Ley en el diario oficial *El Peruano*, lo que ocurrió el 4 de diciembre de 1991. Se adjunta el texto de esta novísima norma. Se acompaña asimismo el índice cronológico de los hechos ocurridos con relación al Poder Judicial a partir de los días de la Independencia, declarada el 28 de julio de 1821, incluyendo el Reglamento Provisional de Huaura (pequeña ciudad situada al norte de Lima) expedido el 18 de febrero de 1821 y que estableció la Cámara de Apelaciones de Trujillo, creándose poco después, el 4 de agosto del mismo año de 1821, la Alta Cámara de Justicia, a la que puede considerarse como el antecedente más remoto de la actual Corte Suprema de Justicia. Y es por ello, que por Decreto Ley núm. 18918 se señaló el 4 de agosto como el “Día del Juez” rememorando la fecha de la creación mencionada del general don José de San Martín, con el noble propósito de enaltecer la Magistratura Nacional, fecha en la cual, todos los años, la Corte Suprema y las Cortes Superiores de la República realizan sesiones solemnes destinadas a recordar la obra de los magistrados peruanos que hubiesen contribuido a la correcta administración de justicia y al progreso de la cultura jurídica del país.

## II. BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política del Perú promulgada el 12 de julio de 1979 dedica su título IV a la estructura del Estado. Y el capítulo IX dentro de ese título es denominado “Poder Judicial” confiriéndole la misma denominación de “Poder” que al Legislativo y al Ejecutivo. En consecuencia la norma fundamental constitucional está dada por el capítulo IX del título IV que establece las normas generales relativas a la organización judicial, así como las garantías de la administración de justicia y por el capítulo X del mismo título IV que norma lo referente al Consejo Nacional de la Magistratura, organismo encargado de proponer los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores, en tanto que los Consejos Distritales de la Magistratura formulan las propuestas para los nombramientos de los magistrados de Primera Instancia y de los Juzgados de Paz Letrados y finalmente los cargos de Juzgados de Paz (ex-Juzgados de Paz no Letrados) son subiertos por las Cortes Superiores.

Las propuestas de los Consejos de la Magistratura, el Nacional y los Distritales, para cubrir los cargos de vocales supremos y superiores y jueces de primera instancia y de paz letrados, se hacen en terna por cada cargo judicial ante el Poder Ejecutivo y es el presidente de la República quien realiza los nombramientos, según el artículo 245 de la Constitución, debiendo los vocales supremos ser ratificados por el Senado.

Como leyes complementarias a dicha base constitucional, relativas a la organización judicial, deben citarse la ya mencionada nueva Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada por el Decreto Legislativo núm. 767 de 29 de noviembre de 1991 y publicada el 4 de diciembre y en lo referente a los organismos proponentes, el decreto legislativo núm. 25 de 30 de enero de 1981 que aprobó la Ley Orgánica de los Consejos de la Magistratura, normas, la primera que detalla lo relativo a la estructura judicial y la segunda que desenvuelve los principios constitucionales invocados.

### III. LEGISLACIÓN ORGÁNICA

La Constitución Política de 1979 establece en su artículo 233 e inciso 1, la exclusividad de la función jurisdiccional a cargo del Poder Judicial, no pudiendo existir jurisdicción alguna independiente con excepción de la arbitral y de la militar. En cuanto a los fueros agrarios y de trabajo que venían funcionando separadamente del Poder Judicial, han sido incorporados como salas y juzgados especializados a las Cortes Superiores conforme a la primera disposición final y transitoria del decreto legislativo núm. 767 que ha aprobado la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

#### 1. *Justicia ordinaria*

a) *Fuero común*. Comprende los tribunales y juzgados en materia civil, penal y de menores y ahora con la nueva ley, aquellos comprendidos en las salas y juzgados agrarios y de trabajo, que como se ha visto, han sido incorporados al Poder Judicial. En cuanto a los asuntos mercantiles y de familia son vistos por el mismo fuero común en materia civil.

b) *Fuero administrativo*. El artículo 240 de la Constitución establece textualmente:

Las acciones contencioso-administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado. La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las Cortes Superiores conocen en Primera Instancia y la Corte suprema en primera y segunda y última instancia.

Conviene resaltar en esta regla constitucional la modificación de la competencia funcional, pues como indica su texto, son las Cortes y no el juez quienes conocen en primera instancia de las acciones contencioso-administrativas, lo que ha sido confirmado en la nueva Ley a través de los artículos 33, inciso 4 en la Sala Civil Suprema; 35, inciso 2 en la Sala también Suprema de Derecho Constitucional y social; y 40, inciso 5 en la Sala Civil de la Corte Superior.

Siempre en relación con el citado artículo 240 constitucional, cabe recordar la distinción doctrinaria entre el procedimiento administrativo, referido a los recursos interpuestos dentro de la misma administración y el proceso contencioso-administrativo (que la doctrina actual tiende a denominar proceso administrativo simplemente), incidente en la contradicción judicial de las resoluciones administrativas. En la legislación peruana, el primero está regulado por el Reglamento aprobado por el decreto supremo núm. 006-SC de 11 de noviembre de 1967 y las resoluciones administrativas expedidas en este campo, son susceptibles de recurso de apelación ante el Tribunal del Servicio Civil, integrado por funcionarios del mismo nivel de los vocales de las Cortes Superiores y que fue creado en el artículo 36 del decreto legislativo núm. 276 de 6 de marzo de 1984, denominado “Ley de Bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público”. Y el segundo, el proceso contencioso-administrativo está previsto en el artículo 240 de la Constitución ya comentado y en las normas señaladas de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) *Fuero constitucional*. Una de las innovaciones más importantes logradas en la Constitución Peruana de 1979 es la contenida en su título V denominado “garantías constitucionales”, cuyo artículo 296 define al Tribunal de Garantías Constitucionales como el órgano de control de la Constitución, el mismo que, conforme al artículo 298 es competente para declarar a petición de parte la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravienen la Constitución por la forma o por el fondo y asimismo para conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de

*habeas corpus* y de la acción de amparo agotada la vía judicial. La Constitución en ese mismo título V señala la composición del Tribunal, los requisitos y atribuciones de sus miembros y la efectividad de sus resoluciones. El artículo 303 de la Constitución remite el funcionamiento del Tribunal mencionado a una Ley, la misma que fue expedida con el núm. 23385 y promulgada el 19 de mayo de 1982.

Resulta innecesario insistir en la trascendencia de la llamada justicia constitucional. La razón profunda del auge incontenible que ha alcanzado este tema en los últimos tiempos, tanto legislativa como doctrinariamente<sup>6</sup> la encontramos en la necesidad vital de acercar el derecho al hombre y del respeto invariable que éste requiere por su calidad de ser humano.

Más aún, dentro de esta misma tendencia y manteniendo el enfoque del problema, ha surgido una nueva rama jurídica privativa en el estudio del tema en mención, a la que podría denominarse derecho procesal constitucional, si bien Fix-Zamudio, a la vez que la admite, plantea diferenciarla de otra que le sería afín como el derecho constitucional procesal.<sup>7</sup>

d) *Fuero laboral*. Como se ha visto, este fuero ha sido ya incorporado al Poder Judicial. Sin embargo hasta este momento, venía funcionando como organismo jurisdiccional autónomo, a mérito del decreto ley núm. 22465 de 6 de marzo de 1979 y el decreto supremo núm. 012-79-TR de 5 de diciembre de 1979 que aprobó su Reglamento de Organización y funciones. Encontrándose ya en el Poder Judicial participa de su "status" y con los mismos deberes y derechos.

e) *Fuero agrario*. Este fuero también ha sido incorporado recientemente al Poder Judicial, como es de verse de la primera disposición final y transitoria del decreto legislativo núm. 767. La disposición legal fundamental en esta área agraria la constituye el decreto ley núm. 17716 de 24 de junio de 1969 conocida como Ley de la Reforma Agraria y que creaba el Tribunal Agrario y los Juzgados de Tierra, ahora ya en el Poder Judicial.

<sup>6</sup> Por citar algunos autores, González Pérez, Jesús, en *Derecho Procesal constitucional*, Madrid, editorial "Civitas", S. A., 1980; Fix-Zamudio, Héctor, "Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", ponencia aportada a las IX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal celebradas en Madrid.

<sup>7</sup> El mismo autor mexicano últimamente citado en "Garantías Constitucionales en el proceso", en *Ciencia Jurídica*, Universidad de Occidente. Departamento de Derecho. Julio-diciembre de 1986, pp. 4-5.

## 2. *Justicia militar*

Su fuente constitucional está dada por el inciso 1 del artículo 233 de la Constitución que señala como la primera de las garantías de la administración de justicia, “La unidad y la exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la arbitral y la militar. Quedan prohibidos los juicios por comisión o delegación”, ratificándose la validez de este fuero en el artículo 282.

Las principales disposiciones al respecto son la Ley Orgánica de Justicia Militar aprobada por el decreto ley núm. 23201 de 19 de julio de 1980 y el Código de Justicia Militar aprobado por el decreto ley núm. 23214 de 24 de julio de 1980, cuyo fin esencial en ambos casos, lo constituyó su adecuación a la Constitución Política de 1979.

## 3. *Justicia arbitral*

Al igual que la militar esta justicia tiene su fundamento constitucional en el artículo 233 de la Constitución. El proceso arbitral correspondiente se encuentra previsto en el título V de la sección segunda del Código de Procedimientos Civiles, artículos 548 al 582. Desde el punto de vista sustantivo, el Código Civil del Perú promulgado en noviembre de 1984 considera el arbitraje como un contrato, incluyendo la cláusula compromisoria, artículos 1906 al 1908 y el compromiso arbitral, artículos 1909 al 1922.

En consecuencia el arbitraje legalmente en el Perú es a la vez una jurisdicción especial (Constitución), un proceso (Código de Procedimientos Civiles) y un contrato (Código Civil).

## IV. INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

El artículo 237 de la Constitución determina como órgano de la función jurisdiccional a la Corte Suprema de Justicia con jurisdicción en todo el territorio nacional, a las Cortes Superiores con sede en la capital de cada distrito judicial, a los juzgados civiles, penales y especiales, así como a los juzgados de paz letrados en los lugares que determina la ley y a los juzgados de paz (ex-juzgados de paz no letrados), en todas las poblaciones que lo requieran, agregando

que cada uno de los órganos es autónomo en el ejercicio de sus funciones.

La novísima Ley Orgánica del Poder Judicial establece que la Corte Suprema está conformada por 30 vocales, de los cuales 25 integran las salas jurisdiccionales, dos civiles, dos penales y una de derecho constitucional y social que se crea por esta Ley, a razón de cinco vocales por cada sala. Además, el presidente de la Corte, el vocal jefe de la Oficina de Control Interno del Poder Judicial, el vocal administrativo y dos vocales integrantes del Consejo de Gobierno del Poder Judicial, lo que hace un total de 30 vocales supremos. La competencia de cada sala está señalada por la ley misma en los artículos pertinentes y en cuanto a las Cortes Superiores, comprende las salas civiles, penales, laborales y agrarias, cada una con tres vocales y sus respectivas competencias. En forma similar los juzgados especializados, incluyendo los civiles, penales, de trabajo, agrario y de menores y finalmente los juzgados de paz letrados y los juzgados de paz, anteriormente denominados en la antigua ley como juzgados de paz no letrados.

Finalmente cabe citar el artículo 241 de la Constitución, según el cual, corresponde a la Corte Suprema fallar en última instancia o en casación los asuntos que la ley señala. Como se ve la Corte Suprema del Perú es a la vez Tribunal de Instancia y de Casación, lo que ha sido confirmado por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial en sus artículos 32 y 35.

## V. PREPARACIÓN, SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS JUZGADORES

Este rubro es de vital importancia y la mejor prueba de ello es que desde siempre y hasta hoy mismo se debate sobre la forma más adecuada de formar a los jueces y el sistema idóneo que asegure su independencia al momento de juzgar. No corresponde a la naturaleza del tema desarrollado el profundizar sobre estos puntos, en especial el segundo, pero nuestro pensamiento manifestado ya en otras ocasiones, se expresa en que la independencia judicial depende en lo esencial del juez mismo como hombre, es decir como ser humano que asume la sublime misión de administrar justicia y de declarar el derecho de sus semejantes y no de una norma por elevada que sea su jerarquía. En la medida que el juzgador tome ple-

na conciencia de que el juzgado es tan ser humano como él, entonces recién la justicia se acercará al pueblo y el proceso sí será un medio eficaz para mantener la paz social.

En el contexto referido se inscriben los tres aspectos de este rubro, la preparación, la selección y la designación de los jueces. Los dos primeros responden a la conveniencia de que quienes acceden a los cargos judiciales, puedan exhibir una preparación suficiente que justifique su designación. Así se habla de la necesidad de una Escuela Judicial que precisamente cubra tal previsión y prepare a los futuros jueces. En este sentido se ha pronunciado Fernando Flores García al proponerla como previa a la carrera judicial al expresar que: “también soy del parecer que antes del desarrollo formal de ella, sería aconsejable organizar un periodo previo de formación, de capacitación y de adiestramiento para aspirantes, para candidatos que pretendan ingresar a la carrera judicial propiamente dicha”, justificándola plenamente al expresar con realismo:

Hay que agregar que con ello también se evitarían las justas críticas que se han hecho a la realidad judicial mexicana, cuando se advierte que a nuestros jueces y magistrados se les exige un corto tiempo de experiencia profesional y por ello hacen su verdadero aprendizaje y su práctica ya en el ejercicio efectivo de la magistratura, a costa de los justiciables que son quienes sufren en última instancia su inexperience.<sup>8</sup>

Con más o menos variantes o modalidades, esta afirmación es válida para la realidad judicial de toda América Latina.

Actualmente en la legislación peruana no existe claramente delineada una verdadera carrera judicial. La preparación de quienes pretenden ingresar a la magistratura, se diluye en los cursos de “Práctica de derecho procesal” que de tales sólo tienen el nombre y que se siguen en los últimos años de estudios en las facultades de derecho; en las academias de práctica forense que los colegios de abogados brindan a los alumnos, también en los últimos años, y en las que no se hace “práctica de la teoría” como debe ser, sino “teoría de la práctica” y en la cercanía a las labores judiciales que

<sup>8</sup> Flores García, Fernando, “Todavía sobre la carrera judicial”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, enero-julio, 1988, tomo XXXVIII, núms. 157-158-159, pp. 32-34. Artículo reproducido en *Ensayos Jurídicos*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1989, pp. 769 y ss.

tienen aquellos “practicantes” o en los llamados auxiliares, que de ser empleados administrativos, acceden a la carrera judicial más por razones de circunstancia y de ocasión que por verdadera vocación. Y para nosotros es ésta, la vocación que conlleva profundo sentido de la ética y de la equidad, el verdadero y quizá único sustento del auténtico juez o magistrado.

En años anteriores, en algunas universidades se iniciaron algunos cursos de especialización como el “ciclo de capacitación judicial” llevado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Pero la falta de una adecuada implementación y del interés que debieron mostrar quienes lo acogieron, determinaron su poca utilidad.

Estamos conscientes y coincidimos con la necesidad de una escuela judicial o ciclo de capacitación judicial o denominación similar que prepare y forme a los futuros magistrados. Pero esa preparación y formación incidirán sin duda, en la realidad, en aspectos como la experiencia, siempre necesaria, en el criterio jurisprudencial y otros similares pero no en la condición matriz en la razón elemental, primaria, cual es la vocación judicial, que es innata en el hombre, que se cultiva pero no se aprende, se acentúa y enfatiza pero no se adquiere. Es por ello que tampoco es decisivo, a nuestro modo de ver, el sistema de designación de los juzgadores que trataremos a continuación.

La doctrina nos muestra sin lugar a dudas la importancia que se le da, en orden a una mejor administración de justicia, al sistema de designación de los jueces, punto tratado exhaustivamente en los congresos y certámenes especializados, sin que se alcance unanimidad sobre la bondad de uno u otro. Tal vez por ello dice Véscovi: “Distintos sistemas se han propuesto, se han usado y se usan en los diferentes regímenes; cada uno de ellos tienen sus ventajas e inconvenientes y ninguna resulta ideal. En muchos países se ensayan regímenes mixtos, buscándose las mejores virtudes de cada uno, pero el problema sigue en pie y la doctrina discute permanentemente”.<sup>9</sup>

En lo que a nosotros respecta, insistimos, el régimen de designación es importante y necesario, pero no decisivo en cuanto a la independencia del juzgado, pues ella depende esencialmente de su calidad personal y de la ética con la que cumpla la función judicial.

<sup>9</sup> Véscovi, Enrique, *Teoría General del Proceso*, Bogotá, TEMIS, 1984, p. 136.

En el punto II de la presente ponencia se ha expuesto ya el sistema de designación en la legislación peruana, esto es, la propuesta en terna para cada cargo judicial por los Consejos Nacional y Distritales de la Magistratura, el nombramiento propiamente dicho por el presidente de la República quien elige uno de los tres propuestos y la ratificación por el Senado en el caso de los vocales supremos.

Sistema mixto éste, que no es ni más ni menos bueno que alguno de los otros que asume la doctrina procesal y admiten las diversas legislaciones constitucionales y legales.

## VI. GARANTÍAS JUDICIALES (INDEPENDENCIA, AUTORIDAD, RESPONSABILIDAD)

Normativamente este aspecto está resuelto en el Perú. La Constitución Política de 1979 dedica el capítulo IX del título IV al Poder Judicial, incluyendo en el artículo 233 un amplio abanico de las garantías de la administración de justicia, tanto para los ciudadanos en general como para los mismos jueces, comprendiendo entre otras, la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, la independencia en su ejercicio, la prohibición de revivir procesos fenecidos, el cumplimiento obligatorio de las resoluciones pasadas en autoridad de cosa juzgada y uno en especial que conviene enfatizar previsto en el inciso 17 del citado artículo 233. “El derecho de toda persona de formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales con las limitaciones de Ley”; norma muy saludable que, contrariamente a lo que por lo general se cree, confiere al ciudadano que pide justicia su verdadera dimensión en orden a la búsqueda de la paz social. El universo de garantías de la administración de justicia previsto en el artículo 233 de la Constitución, ha sido desarrollado en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, en especial en su sección primera, “Principios genrales”, a través de determinados numerales, como el artículo 1º, unidad en la jurisdicción; artículo 2º, autonomía del Poder Judicial; artículo 4º, obligación de acatar los mandatos judiciales; artículo 9º, autoridad de los magistrados y otros. Más aún, en los artículos 189 y siguientes de la nueva Ley se definen los derechos de los magistrados, algunos de los cuales reproducen o confirman las garantías y principios mencionados anteriormente.

El artículo 242 de la Constitución expresa textualmente:

El Estado garantiza a los Magistrados judiciales: 1. Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y a la ley. 2. Su permanencia en el servicio hasta los setenta años y la inamovilidad en sus cargos, mientras observan conducta e idoneidad propias de su función. Los Magistrados no pueden ser ascendidos ni trasladados sin su consentimiento. Y 3. Una remuneración que les asegura un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.

La claridad de esta norma y su nivel constitucional pueden suscitar en el justiciable una fundada esperanza y hasta una sensación de alivio por la justicia que ha de encontrar en la producción intelectual de un hombre investido con la jurisdicción y no sujeto a ninguna presión ni influencia como no sea la ley y la Constitución. Más aún, si tan loable principio es recogido también por la Ley Orgánica del poder judicial que en cierta medida y en lo que atañe a estos aspectos judiciales puede ser considerada como la norma reglamentaria de la Constitución, al reproducirla y confirmarla. Sin embargo, sin dejar de reconocer la necesidad y justificación de tal regla, la realidad no nos demuestra en el diario quehacer judicial su vigencia plena y su materialización. Y la explicación, como ya lo hemos dicho, la encontramos en que, la independencia judicial, en nuestra opinión, más que la expresión de una ley o de una normatividad, responde a la responsabilidad misma del juez, a una toma de conciencia de quien debe juzgar, a la concepción que tenga el juez de la vida misma. El inevitable subjetivismo que forma parte inseparable de toda producción humana no tiene porque ser excluido cuando se trata de expedir una resolución judicial. El estar sometido únicamente a la Constitución y a la ley conlleva ineludiblemente una interpretación personal del juez al aplicarlas que puede no ser la más adecuada para brindar una justicia eficaz y adecuada, es decir, para obtener una sentencia justa, incluso actuándose de buena fe. Y esta realidad no puede estar sujeta a disposición alguna, siempre necesaria y oportuna desde luego, pero complementaria de la intervención humana del juez, que por el hecho de serlo, ya lo hemos dicho, no deja de ser hombre. Es éste a nuestro modo de pensar, el marco en el que debe apreciarse el inciso 1 del artículo 242 de la Constitución peruana.

Los incisos 2 y 3 tienen un carácter más administrativo que judicial. Sin embargo, en lo que se refiere al 3: "Una remuneración

que les asegura un nivel de vida digno de su misión y jerarquía”, debe entenderse como eso, esto es una referencia que nadie puede discutir pero que excluye totalmente la posibilidad de relacionar tales remuneraciones o el aspecto económico en general con el nivel de justicia que se administra, pues ésta es un valor cualificable pero nunca cuantificable.

Es tal vez por ello que en un estudio elaborado sobre la independencia judicial en el Perú, se dice: “Quizá se pueda alegar que los valores éticos y morales y las convicciones personales son el principal sustento de la independencia personal y de la rectitud de criterio que deben presidir sus resoluciones, pero indudablemente conviene reforzarlos con dignas retribuciones económicas”,<sup>10</sup> para luego al tratarse el fenómeno de la corrupción expresar que “La mayoría, por el contrario, reconoce que sería simplificar el problema atribuir o imputar las corruptelas a los bajos sueldos, porque se tiene la convicción de que, aunque existiese un suficiente nivel retributivo, no por ello iban a desaparecer los casos de corrupción”,<sup>11</sup> afirmaciones contenidas en la onceava conclusión del mencionado estudio. La independencia judicial está presente en todos los casos en que se tratan estos problemas como en la “Declaración Universal sobre independencia de justicia” proclamada en Montreal que dedica un capítulo íntegro al tema.<sup>12</sup>

Por lo demás, si bien el segundo párrafo del artículo 238 constitucional peruano prescribe que “El presupuesto del Poder Judicial no es menor del dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno Central”, en los últimos años el monto asignado ha sido siempre menor, de acuerdo al detalle siguiente:

1980:	034%
1981:	069%
1982:	070%
1983:	081%
1984:	072%
1985:	078%
1986:	062%

<sup>10</sup> Martín Pallín, José Antonio, *Perú: La independencia del Poder Judicial*, Lima, Centro para la independencia de jueces y abogados. Comisión Internacional de Juristas, p. 29.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 87-89.

1987:	092%
1988:	092%
1989:	090%
1990:	1.01% <sup>13</sup>

No obstante es oportuno agregar que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, en comento en el presente trabajo, reconoce al Poder Judicial como órgano del Estado y a los magistrados individualmente significativas mejoras en el ámbito económico, como es de verse del capítulo único, régimen económico, del título IV de la sección segunda y de sus derechos, contemplados en el capítulo II del título III de la sección cuarta de la Ley.

Hernando Devis Echandía trata exhaustivamente el tema de la independencia judicial, comentando las causas que podrían limitarla, entre ellas las relaciones de los jueces con los miembros del gobierno, los grupos de presión, las agrupaciones de delinquentes, el aspecto económico, el exceso de trabajo, el manejo de los procesos e incluso el mismo tenor literal de las leyes,<sup>14</sup> lo que sin duda es cierto pero pensamos que el problema más que cuantificable es cualificable.

En lo que se refiere a la responsabilidad de los magistrados, los artículos 248 y 249 de la Constitución son claros. El primero encomienda a la Corte Suprema la investigación permanente de la conducta funcional de los jueces y como consecuencia de ello la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar. Y el segundo, incide en la responsabilidad de los mismos magistrados supremos, pasibles de sanción a imponerse por la propia Corte Suprema, sea administrativa o penalmente. Respecto a este último punto, dice Martín Pallín: “La paradoja aludida antes, en la circunstancia de imputación de un hecho delictivo a Magistrados Supremos consiste en que el órgano competente para el enjuiciamiento sería la propia Corte Suprema, la que así se constituiría en juez y parte”.<sup>15</sup> La nueva Ley prevé lo relativo a las responsabilidades de los magistrados en los capítulos V y VI del título III de la sección cuarta.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 26 y datos publicados en la revista *Caretas*. Ilustración Peruana, núm. 1184 de 4 de noviembre de 1991, p. 27.

<sup>14</sup> Devis Echandía, Hernando, “La independencia del órgano judicial”, en *Derecho procesal moderno*, 1a. ed., La Paz, Universidad Pontificia Bolivariana, 1988, pp. 531 y ss.

<sup>15</sup> Martín Pallín, *op. cit.*, *supra* nota 10, p. 23.

En definitiva pensamos que la mejor garantía que un magistrado pueda tener es el aprecio y el respeto de los ciudadanos. Y viceversa, la mejor garantía que un ciudadano común y corriente pueda exhibir es la honradez y la probidad de sus jueces.

## VII. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Perú, cuya promulgación como se ha visto, ha coincidido con la elaboración de la presente ponencia, materializa un deseo largamente acariciado por los miembros del Poder Judicial: la creación del llamado Consejo de Gobierno, tanto el del Poder Judicial, legislado en el capítulo IV del título II de la sección segunda dedicada a la Organización del Poder Judicial, como el del Distrito Judicial, previsto en el capítulo VII del mismo título y misma sección, el primero de mayor jerarquía y el segundo que funciona en los Distritos Judiciales que determina aquel, órganos que como su nombre lo indica, no ejercerán la función netamente jurisdiccional sino se dedicarán a funciones propias de gobierno, como son las señaladas en el artículo 82, a saber entre otras, el proponer a la Sala Plena la política general y el plan de desarrollo del poder judicial, la elaboración del anteproyecto del presupuesto, aprobar el cuadro de términos de la distancia e incluso decidir sobre las sanciones propuestas o impuestas por la Oficina de Control Interno del propio Poder Judicial, nombramiento de empleados, propuesta de creación y reubicación de salas, etcétera. El Consejo de Gobierno del Poder Judicial lo integran el presidente de la Corte Suprema, el vocal jefe de la Oficina de Control Interno del Poder Judicial, el vocal en lo administrativo y dos vocales consejeros elegidos en Sala Plena. Por consiguiente, la nueva ley modifica sustancialmente la estructura del Poder Judicial, el mismo que queda constituido de la forma siguiente:

*Órganos jurisdiccionales.* Son los encargados de administrar justicia, a saber, la Corte Suprema, las Cortes Superiores, los Juzgados Especializados y Mixtos, los Juzgados de Paz Letrados y los Juzgados de Paz (artículo 26).

*Órganos de Gobierno.* Asumen funciones propias de gobierno y son el presidente de la Corte Suprema, la Sala Plena de dicha corte y el Consejo de Gobierno del Poder Judicial, cada uno de ellos con sus atribuciones específicas (artículos 72 y ss.).

No obstante que esta estructura ha sido aprobada y bienvenida por los mismos magistrados, que la venían solicitando, sólo el tiempo y su aplicación permitirá apreciar su bondad, pues la mayor parte de las atribuciones del Consejo de Gobierno, las venía deteniendo la Sala Plena, órgano al igual que aquél, administrativo y no jurisdiccional.

### VIII. ALGUNOS OBSTÁCULOS AL ACCESO A LA JUSTICIA: ASESORAMIENTO JURÍDICO, JUSTICIA DE MENOR CUANTÍA, PROBLEMAS CULTURALES Y OTROS

La tendencia doctrinaria en este rubro es clara: debe facilitarse el acceso a la justicia para convertir en realidad el ideal que significa la igualdad teórica de los hombres ante la ley. Posiblemente no exista Constitución en el mundo que no proclame esta igualdad ante la ley;<sup>16</sup> pero todos sabemos que más que una regla que pueda materializarse, es un principio que proclama algo esencialmente teórico. En cambio, lo que sí es posible es que un juez que tiene que resolver un caso concreto sometido a su conocimiento trate de igualar a las partes manteniendo a través de su intervención y dirección en el proceso, un justo equilibrio entre ellas que permita la expedición de una sentencia también justa y de contenido ético. Sin embargo, para que ello sea posible se requiere que cualquiera pueda requerir el pronunciamiento de la jurisdicción, es decir pueda solicitar a un juez la declaración o el reconocimiento de un derecho. Y es allí donde está el problema, pues dadas las condiciones socioeconómicas de muchos países, son pocas las personas que están en condiciones de presentarse formalmente ante el juez y formular el pedido correspondiente. El tema es de real interés si es que aspiramos a una efectiva administración de justicia. Ya hay voces concretas al respecto. El artículo 32 de la Constitución Imperial del Japón de 1946 proclama el principio textualmente. Y no puede ser más elocuente la publicación de *El acceso a la justicia*, obra de Mauro Cappelletti y Bryant Garth, tomo basado en la “colosal investigación conocida como el proyecto florentino sobre el acceso a la justicia” como dice Roberto Berizonce en la presentación del tomo, y quien calificó esta

<sup>16</sup> En el caso del Perú la prevé en el artículo 20. inciso 2.

investigación como “labor monumental y apasionante”.<sup>17</sup> La posibilidad del libre acceso a la justicia, pues, es la única forma de materializar el principio teórico de la igualdad ante la ley, que sólo puede cobrar vida real cuando en un proceso un juez probo y capaz mantiene a lo largo de su secuencia, la igualdad efectiva de las partes. Ese y no otro es el sentido y la justificación del artículo 4o. de los principios generales del anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica: “El tribunal deberá mantener la igualdad de las partes en el proceso”.<sup>18</sup>

En esta investigación se mencionan algunos puntos relacionados con las causas que podrían influir, sea en la imposibilidad de acceder a la justicia formal, sea en las trabas que puedan darse ya en trámite del proceso para dificultar la igualdad de las partes. Entre ellas se mencionan las costas del juicio, las ventajas personales de las partes, que obviamente quiérase o no influyen en una u otra forma en el proceso judicial, los juicios de menor cuantía en los que las pequeñas cantidades que se reclaman hacen inútil el reclamo judicial, el tiempo que se debe dedicar al proceso, etcétera. Y estas causas hay que eliminarlas o por lo menos atenuarlas para garantizar un efectivo acceso a la justicia, que viendo bien las cosas, no puede ser reducida a la simple presentación de una demanda sino a una exigencia natural en cualquier ciudadano para obtener una sentencia justa y eficaz. “Claro está que la igualdad absoluta entre los litigantes es utópica. Las diferencias entre ellos nunca pueden ser totalmente colmadas. El problema consiste en la manera de acortarlas y a qué costo”.<sup>19</sup>

Entre las soluciones que se plantean ante problema tan grave se ha mencionado la necesidad de la asistencia jurídica a los pobres, mencionándose en la misma investigación comentada, los sistemas judicial, de defensa oficial y mixtos, todos ellos tendentes a asesorar a las personas de escasos recursos económicos, lo que sin duda es muy loable y sólo puede suscitar elogios, pero que en la práctica se diluyen lentamente por su poca eficacia práctica e incluso desán-

<sup>17</sup> Berizonce, Roberto O., “Presentación” al libro de Cappelletti, Mauro, y Garth, Brvant, *El acceso a la justicia*, La Plata, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, Gráfica Pafernor, 1983, pp. 9, 10 y 11.

<sup>18</sup> En los debates previos a la aprobación de este artículo 4o. se había formulado en un principio como una posibilidad sujeta al esfuerzo del juez para lograr la igualdad de las partes, pero posteriormente se estableció en sentido afirmativo e imperativo.

<sup>19</sup> Cappelletti, Mauro, y Garth, Bryant, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 23.

mo de los mismos litigantes potenciales, por lo que es necesario indagar por métodos más eficaces y convincentes.

Esto no quiere desconocer la gran utilidad que prestan los llamados consultorios jurídicos gratuitos que en el Perú funcionan con regularidad y acierto, sea bajo la égida de los colegios de abogados o de las facultades de derecho de las universidades y que merecen como hemos dicho, el mejor de los aplausos, pero que en manera alguna pueden constituir la solución definitiva a problema tan grave. Y lo calificamos así, porque las dificultades en acceder a los órganos jurisdiccionales formales llevan lentamente a la práctica de una justicia llamada informal o vecinal, por así decirlo, con todas las consecuencias que ello trae consigo y que es fácil prever.

Precisamente una de las formas de evitar situación tan riesgosa es tratar de acercar el juez al justiciable, es decir al pueblo mismo, lo que en buena cuenta debía ser común a todo magistrado cualesquiera que fuera su jerarquía judicial. En este marco encontramos a los juzgados de paz letrados y más aún a los juzgados de paz, quienes cumplan las funciones de aquellos jueces denominados antes no letrados, es decir que podían ejercer la judicatura sin necesidad de ser abogados, en asuntos de mínima cuantía y en determinados asuntos que por su naturaleza eran viables de tal posibilidad. Estos jueces administran la llamada “justicia del pueblo” por tales características y hasta diciembre de 1989 existían en el Perú aproximadamente 4,500 jueces de paz y 175 jueces de paz letrados a nivel nacional.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, admite en su normatividad la necesidad de establecer por lo menos teóricamente, el acceso a la justicia. El texto del artículo 7o., comprendido dentro de los principios generales así lo reconoce: “En el ejercicio y defensa de sus derechos, toda persona goza de la plena tutela jurisdiccional, con las garantías de un debido proceso. Es deber del Estado, facilitar el acceso a la administración de justicia promoviendo y manteniendo condiciones de estructura y funcionamiento adecuados para tal propósito”.

Es alentador este principio pero evidentemente su validez real dependerá de cómo se aplique en la práctica y ello pasa por el respeto al justiciable, a quien pide justicia y a quien se debe ofrecer eficiencia y prontitud basadas en la moral y en la honradez profesional y funcional.

## IX. MEDIOS DE SOLUCIÓN ALTERNATIVOS: CONCILIACIÓN, ARBITRAJE, OMBUDSMAN

Este rubro tiene íntima relación con el anterior y su sola enunciación reconoce las dificultades prácticas que existen para universalizar el acceso a la justicia (entiéndase justicia formal), por lo que se hace necesario encontrar estos medios alternativos como los mencionados anteriormente. Se trata de darle características serias o posibles al dicho de que “más vale un mal arreglo que un buen juicio”. Lo que más justifica estos medios alternativos es su utilidad práctica y porque evitan a la larga, la tan temida justicia por mano propia. No hay que olvidar la sentencia de Dos Reis: “La historia del proceso es la historia de la civilización”.

La conciliación es el primero de ellos. Este concepto está latente en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia y no obstante su antigüedad conceptual puede verse con una proyección futura bastante viable. “El procedimiento de conciliación —distinto del judicial, en el que se declara generalmente que una parte tiene derecho y la otra no lo tiene— proporciona la posibilidad de que puedan probarse las causas subyacentes que han provocado el conflicto y que largas y complejas relaciones hallen solución a sus diferencias”.<sup>20</sup>

Otras ventajas de la conciliación pasan por calmar las pasiones, evitar rencores y eliminar dudas, contribuyendo ella sí a mantener la paz social.

El concepto de “conciliación” tiene larga data en el Perú. El artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1911 establece textualmente: “Los jueces de primera instancia están facultados para ordenar un comparendo en cualquier estado del juicio y procurar por este medio la conciliación de las partes”. La Ley Orgánica que siguió a aquella, de 1963, prescribía en su artículo 183:

Los jueces de primera instancia en lo civil están facultados para ordenar un comparendo en cualquier estado del juicio y procurar por este medio la conciliación de las partes sobre todo el litigio o, de no ser posible, sobre algunos puntos concretos del mismo. Si la conciliación se realiza en forma total se sentará acta indicando con precisión el acuerdo a que lleguen las partes. Si es solo parcial, se indicarán en el acta los puntos en que las partes están de acuerdo y aquellos otros

<sup>20</sup> *Idem*, p. 94.

en que no están conformes y se dejan para la resolución judicial. Ratificadas las partes en el texto del acta, con asistencia de su respectivo abogado, procederán a firmarla y entonces los acuerdos que se hayan concertado serán exigibles en vía de ejecución de sentencia, formándose cuaderno separado cuando la conciliación es sólo parcial.

Finalmente la nueva ley acuerda iguales principios pero sólo para los juzgados de paz letrados y los juzgados de paz, no así los juzgados de primera instancia, denominados ahora juzgados especializados y mixtos, conforme es de verse de los numerales siguientes:

Artículo 56. Los Juzgados de Paz obligatoriamente propician la conciliación de las partes levantando el acta respectiva.

Artículo 64. El Juez de Paz, esencialmente es Juez de Conciliación. Consecuentemente está facultado para proponer alternativas de solución a las partes a fin de facilitar la conciliación, pero le está prohibido imponer un acuerdo.

La falta de aplicación en la realidad de las disposiciones contenidas en las leyes de 1911 y de 1963, pues pocas veces o nunca los jueces hicieron uso de su facultad conciliatoria, nos convencen de que el verdadero problema está en la mentalidad del juzgador y no en la norma. La alegación, cierta o no, de la falta de tiempo, la poca costumbre o la inadecuada infraestructura, no bastan, en nuestra opinión, para justificar el no uso de facultad conciliatoria, pues con una mentalidad sólida y convencida de las bondades de la conciliación y la voluntad de propiciarla no hay motivo que pueda impedirle o trabarla. Por ello pensamos que la conciliación debe ser obligatoria y a falta de una regla precisa en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo que se refiere a los juzgados de primera instancia, hoy juzgados especializados y mixtos, sólo queda la posibilidad de que en el nuevo Código de Procedimientos Civiles, al proyectarse el proceso único de conocimiento, solución casi unánime en la doctrina, se comprenda en él la obligatoriedad de la audiencia de conciliación o audiencia de pruebas, como la exhiben la mayoría de los códigos modernos, como una conquista largamente acariciada y que tanto predispone a la verdadera paz social, fin último del proceso.

En la legislación procesal civil comparada la mayoría de los códigos o sus modificaciones recientes consagran la validez de la conciliación. Por citar algunas de ellas mencionaremos la Ley de Refor-

ma Urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, núm. 34 de 6 de agosto de 1984 en España, que introduce en los artículos 691 y siguientes la audiencia preliminar en el juicio ordinario declarativo tipo. Así como las reformas realizadas en 1986 al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de México entre las que asume notoriedad la referida a la audiencia previa y de conciliación contenida en los artículos 272-A y siguientes. En el caso de Chile, el Código de Procedimiento Civil, cuya última edición oficial es la aprobada por Decreto 660 del 30 de abril de 1990 expedido por el Ministerio de Justicia, también prevé la conciliación en los artículos 262 y siguientes, cuyo arreglo, si es que se obtiene, “se estimará como sentencia ejecutoriada para todos los efectos legales”. En el anteproyecto de Código Modelo para Iberoamérica se le reconoce a la audiencia preliminar una notoria importancia en los artículos 300 y siguientes, en especial el artículo 301 que precisa su contenido, fundamentándosele debidamente.<sup>21</sup>

Pensamos que esta tendencia doctrinaria y materialización legislativa respecto a la conveniencia de la audiencia preliminar en la que cobran realidad los principios procesales de intermediación, concertación y oralidad, es el reflejo de la necesidad de acercar el juez al justiciable, de superar los escollos, la mayor parte de ellos artificiales, que los separan y de que uno y otro compartan honestamente el esfuerzo que significa el proceso para encontrar la verdad, más la material que la judicial, pues sólo a base de ella, puede pretenderse la expedición de una sentencia justa, prenda segura de algo que nos interesa a todos: la paz social.

El arbitraje es otro de los medios alternativos de solución, que ha alcanzado en los últimos tiempos un auge inusitado y que se inscribe en el mismo contorno que la conciliación en cuanto a los fines, pero que corresponde a otra naturaleza y a otras características.

Como se ha visto anteriormente (III, 3.C), la legislación peruana confiere al arbitraje una ubicación excepcional, pues es a la vez una jurisdicción válida con fundamento constitucional, artículo 233 inciso 1 de la Constitución, un proceso, artículos 584 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles y un contrato, incluyendo la cláusula compromisoria (artículos 1906 al 1908) y el compromiso arbitral (artículos 1909 al 1922) en el Código Civil. No obstante que esta trilogía legislativa en la que el arbitraje en el Perú simultánea-

<sup>21</sup> “El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica”, Montevideo, 1988, texto del anteproyecto, pp. 52, 53 y ss.

mente con la jurisdicción, proceso y contrato está acreditando la importancia que se le confiere a esta institución, es dable pensar en una necesaria armonización que posibilite más aún su proyección en la realidad.

En los últimos tiempos se ha escrito mucho sobre el arbitraje y sus peculiaridades que lo privilegian al relacionarlo con la llamada justicia ordinaria o común por las características que ésta exhibe y que a todos consta: la dilación en los procesos, su costo excesivo, el desaliento de los litigantes, la ineficacia de los jueces en lograr su igualdad y las sentencias que expiden, no siempre acertadas y justas. Estas realidades se atenúan notoriamente o desaparecen en el arbitraje, en el que los árbitros gozan de la confianza de las partes, pues son ellas quienes los designan, con las ventajas evidentes para dar término a un conflicto de intereses, que representan la especialidad y la reserva, amén de la rapidez y brevedad en la definición y el mayor acierto en los laudos, si se tiene en cuenta la experiencia de los árbitros en los asuntos puestos a su consideración, el compromiso que adquieren con las partes en orden a la honestidad en el cumplimiento de su función, la celeridad que deben imprimir en la tramitación de los procesos y, especialmente, el responder a la confianza que en ellos se ha depositado, aspecto este último no muy destacable en los jueces comunes, que formen parte del aparato estatal, que son designados por sistemas pre-determinados que las normas fijan con precisión y a los que por lo general, con excepción de los gobernantes y legisladores son extraños los justiciables, y que, quiérase o no, participan de las características de los funcionarios públicos, positivas o negativas, inherentes a la misma función pública. En otras palabras, la confianza, ingrediente principalísimo en estos casos, la tienen los árbitros *a priori*; en cambio los jueces comunes deben ganársela *a posteriori*.

Respecto del tratamiento del arbitraje no puede dejar de mencionarse en México a Humberto Briseño Sierra quien lo ha difundido y lo difunde enfatizando sus ventajas a través de artículos y publicaciones.<sup>22</sup> Otro estudioso de la institución fue el profesor polaco radicado en Canadá, Ludwick Kos Rabcewcz Zubkowski, recientemente fallecido y en cuyo homenaje se publicó un *Libre Amicorum*

<sup>22</sup> Entre ellas, *El arbitraje comercial. Doctrina y Legislación*, México, Colección de la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, 1979. Y diversos aportes a certámenes jurídicos.

precisamente dedicado al arbitraje.<sup>23</sup> En ese coloquio internacional realizado en la ciudad de Roma los días 26 al 28 de septiembre de 1988 con el fin de analizar el anteproyecto del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica se trató de preferencia el tema relativo a la eficacia internacional de las sentencias y laudos arbitrales extranjeros, incluyendo las medidas procesales para resolver controversias con elementos internacionales, habiéndose presentado numerosos trabajos sobre el tema, publicados en dos volúmenes.<sup>24</sup> Dicho proyecto de Código Modelo dedica su título IX a las normas internacionales, comprendiendo la cooperación judicial internacional, la cooperación judicial internacional cautelar y el reconocimiento y ejecución de las sentencias extranjeras, incluyéndose, en el artículo 391 a los laudos dictados por tribunales arbitrales extranjeros en todo lo que fuere pertinente.

En el caso específico de la legislación peruana en el título IV “Reconocimiento y ejecución de sentencia y fallos arbitrales extranjeros” del libro X “Derecho Internacional Privado”, del Código Civil, se comprende expresamente en el artículo 2111 a los fallos arbitrales expedidos en el extranjero, como susceptibles de reconocerse y ejecutarse en el Perú.

El laudo arbitral pues en el Perú, tiene la misma validez que la sentencia judicial, sea nacional o extranjera, en este último caso obviamente previos los trámites de rigor y ello es también una demostración legislativa, de la validez del arbitraje.

La oportunidad del tratamiento del tema en esta ponencia nos permite hacer referencia a otro hecho concreto que en el caso del Perú confirma la importancia que se le da al arbitraje. Existe un proyecto de ley en el Senado de la República signado con el núm. 680-90-S denominado Ley General de Arbitrajes y en el que se regula la administración de justicia por el sistema del arbitraje, proyecto que cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Constitución, Leyes Orgánica y Reglamento y de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y que puede ser visto y aprobado próximamente. En su texto se incluye al arbitraje internacional al que se le confiere la validez correspondiente dentro de las pautas establecidas por la legislación peruana. Y ello no hace sino desarrollar los prin-

<sup>23</sup> *El arbitraje en el Derecho Latinoamericano y Español* (Libros Amicorum en homenaje a Ludwigin Kos Rabcewicz Zubkowski), Lima, Cultural Cuzco, 1989.

<sup>24</sup> *Un Código Tipo Di Procedura Civile per L'America Latina*, Congreso Internazionale, Roma, 28-28 setiembre 1988, Relazioni. Otro tomo similar. Comunicazioni.

cipios constitucionales, contenidos no sólo en el inciso 11 del artículo 233 de la Constitución ya mencionado sino en el artículo 136 cuyo explícito texto confirma los asertos expuestos:

Las empresas extranjeras domiciliadas en el Perú están sujetas sin restricciones a las leyes de la República. En todo contrato que con extranjeros celebren el Estado o las personas de derecho público o en las concesiones que se les otorgan, debe constar el sometimiento expreso de aquellos a las leyes y tribunales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero. El Estado y las personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de contrato con extranjeros a tribunales judiciales o *arbitrales* constituidos en virtud de convenios internacionales de los cuales es parte el Perú. (El subrayado es nuestro.)

La tercera opción propuesta como medio de solución alternativo es el *ombudsman*, institución por cuya historia, naturaleza y connotaciones que conlleva, más que un medio para hallar la feliz solución de los conflictos, aparte de la jurisdicción común, representa una institución encargada de velar por los derechos de los ciudadanos ante los excesos del poder. A este respecto expresa Gómez Lara: “La protección no procesal de los derechos humanos, ha tenido por lo demás un brillante ejemplo en la institución escandinava del *ombudsman*...”, agregando que “no sólo ha mantenido su carácter de defensor de los derechos humanos tradicionales”, sino que existen diversos tipos de funcionarios encargados de tal función.<sup>25</sup> Por su parte, Fairén Guillén dice: “El *ombudsman* sueco aparece en 1809 como nombrado por los Riksdag para velar por la ejecución de las leyes y perseguir, en su caso, a jueces y funcionarios negligentes ante los tribunales, rindiendo cuenta de su labor”.<sup>26</sup>

En la legislación peruana no existe con caracteres nítidos, ni en la manera como ha evolucionado históricamente, la figura del *ombudsman*. Recién en la Constitución Política de 1979, encontramos la expresión “defensor del pueblo”, al establecer su artículo 250

<sup>25</sup> Gómez Lara, Cipriano, “La protección procesal de los derechos fundamentales”, Ponencia aportada a las XI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, celebradas en Río de Janeiro en mayo de 1988, p. 32.

<sup>26</sup> Fairén Guillén, Víctor, “Los procesos europeos desde Finlandia hasta Grecia (1900-1975)”, *Coloquio Internacional sobre LXXV años de evolución jurídica en el Mundo*, México, 1976, p. 96.

que “El Ministerio Público es autónomo y jerárquicamente organizado. Le corresponde, 4. Actuar como *defensor del pueblo* ante la administración pública” (el subrayado es nuestro). Por decreto Legislativo núm. 52 de 16 de marzo de 1981 se aprobó la Ley Orgánica del Ministerio Público, definiéndolo el artículo 1º como “el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos; la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil...”. Comentando la institución, la Exposición de Motivos de la mencionada Ley Orgánica dice a la letra: “El proyecto se propone dar solución, o por lo menos alivio, a varios defectos que afligen a la justicia en el Perú. No solo a la que administra el Poder Judicial, particularmente en el proceso penal, sino también a la que corre a cargo del Poder Administrador en sus relaciones con los administrados”. Y agrega: “El Ministerio Público ya no es el representante del Estado en juicio —en el sentido que se entendía bajo la antigua legislación— ni el defensor de sus intereses inmediatos. Para ello están los Procuradores Públicos, abogados libremente nombrados y removidos por el Gobierno con carácter eventual o permanente, de acuerdo con el artículo 147 de la Constitución. Lo que el Ministerio Público le corresponde ahora, en el ámbito de sus funciones, es hacer realidad y dar vigencia a lo que expresan su Preámbulo y su artículo 1º, que “todos los hombres, iguales en dignidad, tienen derecho de validez universal, anteriores y superiores al Estado” y que “la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado”.<sup>27</sup>

Como se ve la nueva normatividad legal peruana separa las funciones de los Procuradores Públicos, encargados de la defensa del Estado en juicio cuando existen intereses patrimoniales de por medio, de aquellas encomendadas a los miembros del Ministerio Público, relativas a la defensa de la legalidad y de la sociedad como tal, incluyéndose entre estas últimas como se ha visto la de defensor del pueblo por mandato expreso constitucional. El delinear tales funciones de unos y otros, procuradores y miembros del Ministerio Público, ha sido claramente confirmado por la jurisprudencia de la

<sup>27</sup> “Ley Orgánica de los Consejos de la Magistratura”. “Ley Orgánica del Ministerio Público”. Publicación del Ministerio de Justicia. Exposición de Motivos de esta última Ley, Lima-Perú, p. 44,

Corte Suprema de Justicia, como veremos del caso concreto que a continuación se reseña y cuya parte considerativa en lo pertinente se transcribe:

Queja N° 4-82-Lima. Lima, 25 de agosto de 1982. Vistos; de conformidad con el dictamen del señor fiscal; y considerando además: que si bien el Ministerio Público tiene la representación de la sociedad en juicio, tal representación sólo lo es para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y al interés social, pues es un organismo autónomo cuyas principales funciones son la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, sin perjuicio de las demás que concretamente se encuentran contenidas en el artículo primero de la Ley Orgánica; que esa representación del ente social abstracto no comprende la que concretamente tiene el Procurador General de la República respecto de los intereses jurídicos que el Estado tiene como sujeto de derecho y obligaciones y al cual representa en juicio, por razón del Decreto Ley N° 17537 que se encuentra en vigor al no haber sido derogado en forma alguna por el Decreto legislativo No. 52 de 16 de marzo de 1981. . .<sup>28</sup>

Otras ejecutorias supremas referidas, según la jurisprudencia, a las facultades del Ministerio Público, determinan que no es parte en los procesos de amparo limitándose su intervención a la emisión del dictamen correspondiente<sup>29</sup> y a que sus miembros no tienen facultad legal para expedir resoluciones, ni menos para elevar directamente los autos a la Corte Suprema.<sup>30</sup>

Por consiguiente pues, en el caso del Perú, el Ministerio Público asume las funciones de Defensor del Pueblo, de acuerdo con el inciso 4° del artículo 250 de la Constitución Política y el artículo 1° de su Ley Orgánica.

Sin embargo otras legislaciones diferencian las funciones de uno y otro como es el caso de la constitución española de 1978 a través de su artículo 54 confirmado en este aspecto, en los artículos 70 inciso c) y d) y 124 y siguientes.

Es posible en consecuencia convenir en la necesidad de una institución o funcionario público que promueva el respeto a la legalidad

<sup>28</sup> "Ejecutoria Suprema". Separata del Diario Oficial *El Peruano*. Edición del 22 de noviembre de 1982, año II, núm. 81, p. 855.

<sup>29</sup> Separata del Diario Oficial del 17 de septiembre de 1984, núm. 175, p. 2389.

<sup>30</sup> Separata del Diario Oficial del 20 de enero de 1986, núm. 241, p.3075, y Separata núm. 234 del 18 de noviembre de 1985, p. 3009.

y preserve los derechos de los ciudadanos, llámese Defensor del Pueblo, *ombudsman* o bajo la égida del Ministerio Público, función que como se ha visto no se identifica en sus fines, con los que pretenden la conciliación y el arbitraje, pero que participan de la proyección de éstos en orden al respeto que se merece el ser humano por el simple hecho de ser tal y a través de ese reconocimiento, elemental pero que debe ser enfatizado en todo momento y oportunidad, alcanzar la paz social, fin supremo del derecho.

Quizá la mejor prueba de este aserto es recordar la referencia que hace Gómez Lara a la “defensoría de los derechos universitarios”, definido como “órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y, proponer, en su caso, soluciones a las auto-ridades de la propia Universidad”.<sup>31</sup>

¿Por qué?, por la sencilla razón de que siendo la universidad el fiel reflejo del país en que se encuentra, le son comunes sus problemas, inquietudes y soluciones. Porque al preservarse los derechos de los miembros del claustro universitario, sean docentes, investigadores, alumnos o funcionarios administrativos, se están también reconociendo y preservando los derechos de los ciudadanos comunes y corrientes. Y además porque también les son comunes sus esperanzas. Esperanzas de un mundo mejor en el que predominen los sentimientos positivos sobre los negativos. La solidaridad venza al egoísmo, la moral a la deshonestidad, el bien al mal, la vida a la muerte en suma. Suprema aspiración de todos los pueblos y de todos los hombres.

## X. OTROS PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

El tratamiento de los temas anteriores y la denominación de este último punto nos invita a una reflexión final. Cualquier otro problema relacionado con la administración de justicia y la solución que al respecto quiera proponerse pasa necesariamente por una visión integral de aquélla. La legislación vigente, la organización del

<sup>31</sup> Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, *supra* nota 25, pp. 48-49.

aparato judicial, la preparación y sistemas de designación de los jueces, la forma en que se administra justicia, sus escollos, limitaciones y condicionamientos, la falta de acercamiento entre el juez y el justiciable, son realidades aparentemente insalvables y es por ello que se busca, se trata de encontrar los medios de solución alternativos, cuya sola mención, como se ha visto, conlleva el reconocimiento inevitable de aquellos problemas, nos convence sobre la necesidad, histórica diríamos, de un replanteo de la cuestión, tan urgente como total, es decir que comprenda todos los aspectos relacionados con la administración de justicia, no sólo los que se han comentado, sino otros con los que está relacionada, como la independencia judicial, la conveniencia de que el juez y el justiciable no se vean en lados opuestos sino que compartan la misma trinchera, por así decirlo, en búsqueda de la justicia basada en la verdad para lograr la paz social, común anhelo de todos, unos y otros, la perentoriedad de que el derecho esté cerca de la realidad y el juez acierte con la aprehensión de los casos humanos que subyacen en todos los litigios, requieren de jueces probos, honestos, que no tengan más sustento que la justa interpretación de la ley, basada en la más escrupulosa honradez y en los que la ética inspire todos sus actos. Sólo así el juzgador podrá ganarse el respeto de los ciudadanos, sean o no litigantes, que es el mejor galardón que pueda exhibir. Sólo así podremos vislumbrar un mundo mejor. Sólo así obtendremos la veneración de las generaciones venideras.

Por tratar de condensar en unas pocas frases el espíritu que inspira los conceptos anteriores y siendo en nuestro pensamiento la moral, la base más profunda de una verdadera, eficaz y valedera administración de justicia, rememoremos un principio de Cicerón:

*Nada es honorable cuando la justicia está ausente.*

Pues no hay paz sin justicia.

Y finalizamos esta ponencia recordando una vez más el pensamiento de don Benito Juárez que debe ser considerado como un himno universal, hoy más que nunca:

*El respeto al derecho ajeno es la paz.*

Pues no hay justicia sin derecho.

## CRONOLOGÍA

- 1821 12-02 El Reglamento Provisional de Huara estableció la Cámara de Apelaciones de Trujillo.
- 1821 04-08 Se establece la Alta Cámara de Justicia, compuesta por un presidente, ocho vocales y dos fiscales (civil y criminal). Antecedente de la Corte Suprema.
- 1822 10-04 Se dicta el Reglamento Provisional para el régimen de Tribunales de Justicia de los departamentos libres. José de Torre Tagle.  
La Cámara está dividida en dos salas nominadas primera y segunda (compuesta por 4 vocales cada una).
- 1823 La Constitución de 1823 establecía una Suprema Corte de Justicia en la capital de la República, compuesta por ocho vocales y dos fiscales, divididos en dos salas convenientes.
- 1824 31-05 Bolívar dicta el decreto sobre responsabilidad no sólo de sus faltas, sino también como hombres si eran religiosos, incontinentes, ebrios, o inmorales.
- 1824 19-12 Se dicta el Decreto Supremo estableciendo la Suprema Corte de Justicia, compuesto por un presidente, cuatro vocales y un fiscal.  
Fueron sus primeros miembros:  
Manuel Lorenzo Vidaurre y Encalada - presidente  
José Cavero y Salazar - vocales  
Fernando López Aldana - vocales  
Tomás Ignacio Palomeque - vocales  
José Faustino Sánchez Carrión \*  
José María Galdeano - fiscal
- 1825 08-02 Se instaló la Suprema Corte de Justicia.
- 1826 09-12 Entra en vigor la Constitución Vitalicia. (Rigió hasta el el 27-01-827).  
La Corte Suprema de Justicia, la componían un presidente, seis vocales y un fiscal, divididos en las salas convenientes (artículo 103).
- 1827 16-06 Se declaró nula y sin ningún valor ni efecto la Constitución de 1826. Quedaba provisionalmente, en vigencia, la de 1823 con supresiones que señaló dicha ley.
- 1828 18-03 El Mariscal don José de la Mar promulgó la Nueva Constitución dictada por el Congreso General Constituyente

\* No figura como miembro del Tribunal en el acta de instalación, sí juró y tomó posesión del cargo de vocal. Al morir, en 1825, ocupó su puesto de vocal don Agustín Quijano Velarde y Tagle.

entre cuyos miembros encontrábase don Mariano Álvarez Pérez de Tudela.

Esta nueva Constitución creó las Juntas Departamentales, inspirándose en la Constitución Española de 1812.

La Constitución disponía que hubiese en la capital de la República Corte Suprema de Justicia, cuyos vocales serían elegidos por cada departamento.

El presidente de la Suprema sería elegido de su seno por los vocales de ella y su duración sería la de un año (artículo 109).

Ratificó la independencia del Poder Judicial, estableció que los jueces serían vitalicios en el encargo, salvo sentencia legal de separación.

Dispuso que las vocalías sean siete: una por departamento. Correspondía a las Juntas Departamentales, presentar al Senado ternas dobles, debiendo este cuerpo legislativo elaborar una terna simple y elevarla al presidente de la República, el que escogería de ella a la persona que debería ocupar la correspondiente vocalía suprema.

Dispuso . . . que sus fallos fuesen públicos y motivados y sus deliberaciones privadas.

Vocales designados:

Manuel Lorenzo Vidaurre, por Lima.

Justo Figueroa, por La Libertad.

Nicolás de Aranibar, por Ayacucho.

Felipe Carbalán, por Puno.

Diego Calvo, por el Cuzco, y

Evaristo Gómez Sánchez, por Junin.

- 1831 5-09 Ley Reglamentaria del Tribunal de los siete jueces, encargados de juzgar la responsabilidad de la Corte Suprema.
- 1834 Constitución.  
Limita al presidente de la República no intervenir en los nombramientos de los vocales superiores y supremos. Proclamó la independencia del Poder Judicial. Atribuía al Congreso elegir conforme a ley a los vocales de las Cortes Supremas.
- 1836 02-02 Orbegoso declaró disuelta la Corte Suprema y decretó la formación de un Tribunal que se denominó Supremo de Justicia, en el Estado Nor peruano, con igual número de miembros y con carácter provisional. . .
- 1837 01-05 El Congreso de Plenipotenciarios suscribió el Pacto por el cual se confederaban las tres Repúblicas.  
Los magistrados de las Cortes Supremas de las Repúblicas

confederadas podían ser senadores.

Una de las atribuciones del protector era nombrar los ministros de las tres Cortes Supremas.

Además de las Cortes Supremas Estatales, existía el Poder Judicial general de la Confederación.

1939 23-08 Ley que declara insubsistente la Constitución de 1834.

1839 10 y 13-09 El Congreso de Huancayo, por leyes, autorizó al presidente provisorio para nombrar, trasladar y remover a los magistrados cuando lo exigiese la conveniencia pública.

La Corte Suprema quedó integrada por:

Mariano Alejo Álvarez,

Nicolás Aranibar,

Justo Figueroa,

Santiago Corbalán,

José Freyre,

Benito Lazo,

José Mauri de la Cuba,

Manuel Pérez de Tudela (fiscal).

1839 10-11 El Mariscal Gamarra promulgó la Constitución.

Facultaba al presidente de la República: suspender por cuatro meses o más, y trasladar a cualquier funcionario del Poder Judicial. Nombrar a los magistrados a los Tribunales de Justicia y demás funcionarios del Poder Judicial. Remover a los vocales de la Corte Suprema con el voto unánime del consejo de Estado, con dos tercios a los vocales superiores y con una pluralidad absoluta a los jueces de primera instancia. Se eliminó de esta forma, la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial.

La Corte Suprema está compuesta de 7 vocales y un fiscal, nombrados de la terna doble que el Consejo de Estado debía presentar al ejecutivo (artículo 115).

Mantuvo el Tribunal de los Siete Jueces, cuyo nombramiento era atribución del Consejo de Estado.

Se organizaría en 1840 el Poder Judicial.

1840 24-01 El Consejo de Estado en uso de la atribución quinta del artículo 103 de la Constitución procedió a la elección de los vocales que deberían componer el Tribunal de los Siete Jueces que harían efectiva la responsabilidad de la Corte Suprema.

Fueron elegidos: José María Galdiano, Manuel Salazar y Baquijano, Francisco Moreyra, Felipe Cuéllar, Pascual Eraso, José Anglade y Julián Piñeyro.

1845 22-12 Se dicta el Reglamento de Juzgados y Tribunales, por don

Miguel San Román y su ministro José E. Paz Soldán.

El presidente de la Corte Suprema, lo mismo que los de las Cortes Superiores, podrían ser reelegidos indefinidamente.

La Corte Suprema estaba dividida en dos salas, organizadas cada año por el presidente electo. También se ocupa del Tribunal de los siete jueces.

1855 31-03 Decreto que reorganiza el Poder Judicial. Fueron nombrados vocales supremos: Manuel Pérez de Tudela, Benito Lazo, Matías León, Francisco J. Mariátegui y Juan Mariano Cossío; como fiscal, Mariano Gandarilles.

Correspondió al doctor Pedro Gálvez fundamentar y normar la autonomía del Poder Judicial.

1853 23-11 Se promulgó, por José Rufino Echenique (presidente) y José Gregorio Paz Soldán, la ley disponiendo la observancia del Reglamento de Tribunales y el de Juzgados de Paz.

1855 14-02 Fueron puestos en vigencia, los Reglamentos por decretos dictados por Castilla.

El Reglamento de 1855 señalaba que la Corte Suprema estaría compuesta de siete vocales y un fiscal.

Aun cuando la Corte Suprema estaba dividida en dos salas compuestas de tres vocales cada una, el reglamento señalaba las oportunidades en las que determinados asuntos deberían ser resueltos en sala de cinco miembros.

1855 27-02 Castilla promulgó el Estatuto Provisorio sancionado por la Convención Nacional.

Dentro de las atribuciones concedidas al presidente provisorio estaban las de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema con aprobación de la Convención; los de las Cortes Superiores a propuesta en terna de la Corte Suprema; y los juzgados de primera instancia y agentes fiscales a propuesta en terna de sus respectivas Cortes.

1856 *CONSTITUCIÓN*

Correspondía a la Cámara de Diputados recusar ante el Senado a los vocales de la Corte Suprema por infracciones directas de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones...

Los vocales de la Corte Suprema serían nombrados por el Congreso a propuesta en terna doble del Poder Ejecutivo y los de las Cortes Superiores y los jueces de primera instancia lo serían por el ejecutivo a propuesta en terna doble de las Juntas Departamentales.

Fiscal de la Nación, creación de la Carta Política de 1856,

- los departamentales y los agentes fiscales serían nombrados en la misma forma que los vocales.
- 1856 20-11 Ley que dispone que todas las causas que antes carecía el Tribunal de los Siete Jueces por recurso de nulidad terminaran con la resolución que expidiera la Corte Suprema en última instancia.
- 1857 07-06 Ley que declara que sus disposiciones, destinadas a organizar el Ministerio Fiscal para todo lo político y administrativo, no comprendían al Ministerio Fiscal instituido con independencia por el Poder Judicial de la República. El Fiscal de la Nación debía ser propuesto y elegido en la tercera legislatura del periodo constitucional correspondiente del presidente de la República.
- 1860 (10) La Constitución eliminó el cargo de Fiscal de la Nación. Consagró la estabilidad de los cargos judiciales.
- 1865 06-12 Por decreto del gobierno *de facto*, se estableció una “Corte Central” compuesta de siete vocales. Tenía dicha Corte como *sui generis* función la de conocer de los juicios contra los altos funcionarios del Estado.
- 1867 25-01 *Decreto dictatorial* que remitió al fiscal de la Corte Suprema las causas que habían quedado pendientes ante la Corte Central, para su tramitación por los jueces y tribunales ordinarios.
- En 1868 se restablece la vigencia de la Constitución de 1860, derogando el anterior decreto.
- A manera de ilustración: combinación de fuerza, libertad y ley, según M. Kant.\*
- Fuerza, libertad y ley = República.
  - Ley y libertad sin fuerza = Anarquía.
  - Fuerza sin libertad y sin ley = Barbarie.
- 1865 El gobierno del coronel Prado suprime las Cortes de Ancash y Junin.
- 1866 Suprime la Segunda Sala de las Cortes de Arequipa, y del Cuzco y suprime, además, 20 juzgados de primera instancia. Salvo la Corte de Lima, las demás Cortes sólo tendrían 4 vocales, igual a lo dispuesto en la ley del 20-01-861.
- 1866 20-02 Resolución gubernativa que impuso una nueva organización de tribunales y designó a los miembros del Poder Judicial. Otra resolución de la misma fecha organizó al Ministerio Fiscal como órgano independiente del Poder Judicial. El fiscal general (nombrado por el Ejecutivo) era el nexó

\* Cfr. Kant, Manuel, *Antropología en sentido pragmático*.

- entre la Corte Suprema y el Ministerio del Ramo: Se le dio preeminencia sobre la Corte Suprema.
- 1867 16-09 Ley que devuelve a sus cargos a los doctores Mariátegui, Gómez Sánchez y Vidaurre, destituidos por el gobierno *de facto* de Prado.
- 1867 29-08 Se promulgó una nueva carta Constitucional (Constitución modelada según la de 1856). Estableció modificaciones. En lugar del Fiscal de la Nación estableció el Fiscal General Administrativo (antecedente del Fiscal en lo Administrativo creado en 1932).  
Se innovó la designación de los Magistrados de la Corte Suprema. Se designó a través del Congreso, a propuesta de la Corte Suprema sobre la lista que enviaba de los vocales que tuvieran 15 años de servicios o abogados con 20 años de estudio abierto. La designación de los vocales superiores por el Congreso, por ternas a propuesta de la Corte Suprema, de magistrados con 10 años de servicios o abogados con estudio abierto por 10 años. Los jueces eran nombrados por la Corte Suprema a propuesta de la Corte Superior; y los jueces de paz por las Cortes Superiores a propuesta del juez de primera instancia.  
No había intervención del Poder Ejecutivo en el nombramiento. Establecía para la sentencia, en recursos de nulidad, de 5 votos conformes.  
Organización de los Tribunales Contencioso-Administrativo.
- 1868 05-01 Díez Canseco estableció la vigencia de la constitución de 1860.
- 1872 -76 Gobierno de Prado.
- 1876 -880 Se eligió para el periodo a Mariano Ignacio Prado.
- 1881 03-02 La Sala Plena acuerda:  
— No reconocer en el alcalde municipal facultad para dirigirse al Supremo Tribunal.  
— No asistir a la Asamblea.  
— Que se excusase de contestar el oficio del alcalde por considerarlo imperativo y hasta cierto punto conminatorios y ofensivos.
- 1881 12-03 El Ministerio de Justicia, Culto, Instrucción Pública y Beneficiencia don José Miguel Vélez, comunicaba a la Corte Suprema la elección de don Francisco Calderón como presidente provisorio de la República.
- 1881 29-03 Se dictó el decreto disponiendo que el Poder Judicial empezase a funcionar el 18 de abril, sujetándose a la Constitución de 1860 y las leyes vigentes en diciembre de 1879.

- 1881 08-03 Se dictó la resolución que, en el caso de que el día señalado para la apertura de los tribunales la capital aún estuviera ocupada por el ejército chileno, la Corte Suprema, los tribunales y juzgados de su dependencia funcionasen en Magdalena... como territorio neutral reconocido por las autoridades del ejército vencedor.
- 1883 20-10 Se reinstalaron los tribunales.  
21-12 Se realiza una nueva demarcación (periodo provisional de Iglesias).  
Distritos: Cuzco, Ayacucho, La Libertad, Lima, Arequipa y Cajamarca.  
22-11 Se decreta no vacaciones en el Poder Judicial.
- 1887 05-12 Ley que establecía que la Corte Suprema se compusiera de 11 vocales y dos fiscales y funcionara en dos salas de 5 vocales cada una, presidida por el más antiguo.  
La primera conocería de los recursos de nulidad sobre sentencias y demás resoluciones que pusieran fin al juicio... La segunda conocería de los recursos sobre incidentes y excepciones que no fuesen los ya señalados, de las competencias previstas en el Reglamento de los Tribunales y de las quejas por denegatoria del recurso de nulidad.
- 1905 01-04 El gobierno de José Pardo decretó que se estableciesen los "Anales Judiciales" del Perú.  
En los Anales Judiciales debían incluirse, además de las ejecutorias supremas, las resoluciones del Supremo Tribunal sobre su propio régimen y el de las salas, las revisiones de los acuerdos de las Cortes Superiores, las órdenes dirigidas a uniformar los usos y prácticas de los juzgados y tribunales, las iniciativas y reformas en la administración de justicia y legislación, los informes sobre proyectos de ley y decisiones en casos de contención sobre expropiación forzada. Además se hizo una colección desde 1871 hasta 1904, inclusive.
- 1913 Intervención del Poder Judicial en el proceso electoral.
- 1915 -17 Intervención del Poder Judicial en el proceso electoral.
- 1920 La Constitución institucionalizó la innecesaria intervención del Poder Judicial en los asuntos electorales.  
Por primera vez se refiere a la carrera judicial; y, se instituyen las ratificaciones judiciales de primera y segunda instancia, que serían hechas por la Corte Suprema cada cinco años.
- 1920 27-05 Se dictó el decreto sobre expulsión de extranjeros perniciosos. Además de ordenar el extrañamiento, declaraba para

- este caso la improcedencia del recurso de *habeas corpus* y disponía que las autoridades de policía se abstuvieran de obedecer y cumplir mandatos de los tribunales y juzgados.
- 1929 01-08 Se dicta la ley 6630, autorizando al poder ejecutivo para que procediera a la organización política y judicial del Departamento de Tacna.
- 1929 09-08 Se dicta el decreto reorganizando la Corte Superior de Tacna, compuesta por cinco vocales y un fiscal.
- 1930 2 y 3  
-09 Se dictó el D. L. 6874, que suprimió la Corte Superior de Tacna; el D. L. 6875, declaró que quedaban incapacitados para continuar o reasumir el ejercicio de sus cargos los miembros de la Corte Suprema de Justicia que hubiesen desempeñado la función política o administrativa y los que desempeñaron su presidencia desde 1922.
- 04-09 D. L. 6876, se declaró que habían cesado en sus funciones o cargos los vocales y los fiscales a los que se refería el anterior; y se renovó parcialmente el personal de la Corte Suprema.
- 26-09 D. L. 6887, según el cual los miembros de la Corte Suprema que formaban el tribunal de sanción integrarían el Tribunal Supremo para los efectos de las ratificaciones judiciales. . .
- 1930 28-10 D. L. que dicta el Estatuto del Tribunal de Sanción Nacional. . . según este decreto, el T. S. N. tenía las mismas prerrogativas y categorías que la Corte Suprema. Lo formaban 10 vocales y 4 fiscales. “El Tribunal de Sanción no creó un precedente y nunca se ha tratado de revivirlo, por más que hayan existido después de 1930 notorios casos de enriquecimiento ilícito (. . .)”. “Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*.
- 1931 Asume la presidencia de la República, el doctor Ricardo Leoncio Elías, presidente de la Corte Suprema.
- 1932 04-10 Ley 7589 creó el cargo de fiscal en lo administrativo, con los requisitos, derecho y obligaciones de los fiscales de la Corte Suprema.
- 1932 07-10 La resolución legisaltiva núm. 7596, eligió como primer fiscal de la Corte en lo administrativo al doctor Felipe S. Portocarrero.
- 1933 09-04 Rige la “Nueva Constitución”.  
Mantiene la inelegibilidad de los miembros del poder judicial como senadores y diputados. Mantiene también la facultad de la Cámara de Diputados de acusar ante el Senado a los vocales de la Corte Suprema. . . , así como la del

Senado de declarar si hay o no a formación de causa. . .  
Reconoce, asimismo, el derecho de iniciativa de la Corte Suprema en materia judicial, en la formulación de las leyes y resoluciones legislativas. . .

Mantuvo el sistema de ratificaciones judiciales que había implantado la de 1920.

Mantuvo el sistema de nombramiento de la Constitución de 1920.

1937 18-02 Ley 8508 que disponía que la Corte Suprema procediera, en Sala Plena, a ratificar los nombramientos judiciales. . . \* hasta 1969, funcionaron en la Corte Suprema dos salas de cinco vocales cada una, que se desdoblaban en otras dos integradas por tres vocales con personal de las dos primeras ( . . . ).

La Corte contaba con dos fiscalías en lo civil y dos en lo penal.

1967 23-12 Se dicta el D. L. 18060 que modificó la composición del Tribunal Supremo. Suprimió las cuatro fiscalías y aumentó el número de magistrados supremos, estableciendo tres salas de cinco miembros cada una; la primera encargada de los asuntos civiles; la segunda, de los penales; y, la tercera de lo contencioso-administrativo, laboral y de derecho público.

\* El D. L. 18060 sustituyó. . . el dictámen fiscal, al establecer en su artículo 4 que en cada causa actúe como vocal ponente uno de los miembros de la sala.