

MESA DE TRABAJO
LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL

INTRODUCCIÓN

La Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia presenta una serie de propuestas concretas en determinadas áreas donde se considera que no debe soslayarse la necesidad de cambios en materia de Reforma Judicial. Se ha identificado que se requieren modificaciones en la Ley Orgánica del Poder Judicial, Justicia Contencioso-Administrativa, Justicia de Familia e Infancia, Justicia Laboral y Justicia Comunal.

En el marco del Proyecto Justicia Viva, la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia ha desarrollado la labor consistente en la formulación de propuestas sobre la administración de justicia, a fin de que sean consideradas por las comisiones conformadas en el Poder Judicial para la reforma de dicho Poder del Estado.

Se han abordado problemáticas del sistema de justicia que se consideran importantes de ser trabajadas en el proceso de reestructuración judicial, conforme a las mesas de trabajo constituidas dirigidas hacia la propuesta de reformas sustentadas.

El esquema sobre el cual se han perfilado las propuestas recogidas en cada mesa parte del planteamiento del problema, señala las normas pertinentes, refiere las soluciones posibles y sus efectos y propone cambios normativos concretos u otros.

La Mesa de Trabajo de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha estado integrada por los doctores Roxana Mac Rae Thays, Sergio Salas Villalobos, Abel Betancour Bossio, Henry Huerta Sáenz y Carlos Mesones Mantilla, con la coordinación de la doctora Hilda Sancarranco.

La Mesa de Trabajo de Reforma de la Justicia Contencioso - Administrativa constituida por las doctoras Rosa Barrera Mazuelos, Sofía Huerta Herrera y Mariem de la Rosa Bedriñana, ha tenido la coordinación de la doctora Hilda Sancarranco.

La Mesa de Trabajo de Reforma de la Justicia de Familia ha estado conformada por las doctoras Luz María Capuñay Chávez, Janet Tello Gilardi, Olga Domínguez Jara, Elvira Alvarez Olazábal, Carmen Julia Cabello Matamala y Cecilia Gonzáles, con la coordinación de la doctora Tammy Quintanilla Zapata.

La Mesa de Trabajo de Reforma de la Justicia Laboral integrada por los doctores Sandro Nuñez Paz, Dora Runzer Carrión y Juan José Linares San Román, ha contado con la coordinación del doctor Ricardo Aviléz Rosales.

La Mesa de Trabajo de Justicia Comunal conformada por los doctores Pablo llave García, Janet Tello Gilardi, César Prado Prado, Gustavo Cueto Chumán y Abel

Betancour Bossio, así como por Carmen Gamero Huabil, ha sido coordinada por el doctor Aldo Atarama Lonzoy.

La coordinación general de las mesas estuvo a cargo de la doctora Tammy Quintanilla Zapata, quien ha realizado la sistematización de las propuestas. Se han generado espacios de diálogo entre el Poder Judicial y la sociedad civil, al haber mesas conformadas por jueces y por profesionales con conocimiento de los diferentes temas tratados, dándose un intercambio mutuo basado en el debate y la retroalimentación de ideas.

Las propuestas se dirigen al logro de un mejor desempeño en la administración de justicia mediante la aplicación de modificaciones normativas, tales como las correspondientes a la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código de Niños y Adolescentes, la Ley Procesal del Trabajo y algunas normas laborales, así como la propuesta de leyes integrales como la de Justicia Comunal.

LIMA , OCTUBRE 2004

JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1. Diferenciación de materias vistas en el ámbito contencioso-administrativo

La propuesta está basada en la diferenciación entre la materia de las salas laborales y los trámites administrativos, planteando la verificación del cumplimiento de los principios administrativos, independientemente de la materia, sea constitucional, laboral u otra.

Competencia laboral sobre materia contencioso - administrativa

Al promulgarse la Ley N° 26636 el 21 de junio de 1996 se estableció que era de competencia de las salas laborales la “acción contencioso-administrativa en materia laboral y seguridad social”, situación que se complementó con la resolución administrativa que creó la Sala Contencioso-Administrativa, con competencia respecto de todas aquellas pretensiones contencioso - administrativas en materia distinta a las laborales y previsionales.

Desde entonces, han coexistido ambas competencias, siendo de advertir que pretensiones de nulidad de ciertas resoluciones administrativas, como las de pase al retiro de miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, se tramitan indistintamente ante las salas laborales y ante las salas contencioso - administrativas, lo que implica diversidad de criterios al momento del pronunciamiento final. Asimismo, los cursos de actualización sobre materia contencioso-administrativa que ha estado impartiendo la Academia de la Magistratura estuvieron dirigidos únicamente a magistrados que conforman las salas contencioso - administrativas, a mérito de su especialidad, e ignorando la competencia respecto del mismo rubro a cargo de las salas laborales.

Ante tal situación, cabe preguntarse si resulta adecuado y conveniente mantener ambas competencias sobre temas de materia contencioso - administrativa.

Normas pertinentes

En este contexto, la denominada Acción Contencioso-Administrativa ha sido concebida como mecanismo de control judicial de las decisiones administrativas, cuya base constitucional se consagra en el artículo 148° de la Constitución de 1993 estableciendo que "las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa".

Conforme a lo dispuesto por el artículo 23° del Decreto Supremo N° 017-93-JUS Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre reglas de competencia, procedencia y procedimiento de la acción contencioso-administrativa, la Ley N° 27444 llamada Ley del Procedimiento Administrativo General, establece los requisitos de validez del acto administrativo en su artículo 10°.

A efectos del trámite procesal, resultan pertinentes la Ley N° 27584 que regula el Proceso Contencioso-Administrativo, así como el artículo 79° de la Ley N° 26636 respecto de las pretensiones contencioso-administrativas en materia laboral.

Unificación de la especialidad contencioso-administrativa

Considerando que las resoluciones administrativas que causan estado son pasibles de impugnación ante el Poder Judicial, a mérito de la propia Constitución del Estado, resulta conveniente que todas las pretensiones que tengan dicho objeto, incluyendo las de contenido laboral y de seguridad social, sean de conocimiento de un mismo órgano jurisdiccional especializado, sin distinción de la materia. A tal efecto, las salas contencioso-administrativas, así como los juzgados especializados en la materia, serían los únicos órganos jurisdiccionales que tendrían competencia para el conocimiento y trámite de dichas pretensiones.

En tal sentido, debe entenderse que el mecanismo que hace viable dicho acceso se canaliza a través de dos tipos de procesos, el regulado por la Ley N° 27584 modificado por la Ley N° 27684, y el señalado en el artículo 79° de la Ley N° 26636, tratándose de materia laboral y previsional. Dichas vertientes son únicamente de naturaleza procesal, en cuanto ambas tienen por objeto dilucidar si la actuación administrativa impugnada adolece de alguno de los vicios que la hacen nula, independientemente de la autoridad administrativa que la expidió.

Para expedir resolución, el órgano jurisdiccional deberá tener en cuenta los principios del procedimiento administrativo, a fin de establecer si se ha atentado contra el derecho al debido proceso, como requisito de validez. Así, por ejemplo, en un caso donde se va a dilucidar si la actuación administrativa ha infringido la Constitución o las leyes de materia laboral, no resulta relevante determinar si la supuesta entidad infractora lo constituye la Autoridad Administrativa de Trabajo, en cuanto no está en discusión la mala aplicación y/o interpretación de una norma laboral o el derecho laboral que le asiste al actor, sino la vulneración por parte de la autoridad administrativa.

Situación similar puede apreciarse en el tratamiento de las acciones de garantía, específicamente en las acciones de amparo, en cuanto todas son de competencia del juez civil, independientemente de la entidad que haya vulnerado el derecho constitucional del accionante, sea en materia laboral, aduanera, municipal o tributaria. En caso contrario, implicaría la actuación de jueces especializados para

resolver acciones de garantía de acuerdo a cada materia. En estos casos, lo que se verifica únicamente es la existencia de un derecho constitucional lesionado, a efectos de volver al estado anterior a su vulneración.

Resulta conveniente recordar que hasta hace algún tiempo estuvieron en función los juzgados de Derecho Público como una forma de especialización en materia constitucional. Su desactivación fue consecuencia de la intervención política, más que por la inconveniencia de la especialidad. A la fecha, todavía se defiende la conveniencia de volver a ellos.

Como puede observarse, no existe una diferencia de fondo que justifique tratamiento diferenciado. Al momento de expedir resolución, el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo o el laboral, deberá verificar que el acto impugnado no se haya expedido en contravención a la Constitución, a las leyes o

a las normas reglamentarias, que adolezca de falta de un requisito de validez, que sea contrario al ordenamiento jurídico o que sea constitutivo de infracción penal. Es pertinente remarcar que, de efectuarse la unificación, se lograría consolidar criterios que implicarían predictibilidad en los fallos, al centralizar todas las pretensiones contencioso-administrativas en un mismo órgano especializado. Ello permitiría evaluar la conveniencia de una o más salas especializadas adicionales, dada la carga procesal existente, dotándolas de la infraestructura necesaria. Se obtendría un pronunciamiento más rápido y eficaz, ya que la especialización originaría mayor dominio de la materia administrativa, punto neurálgico del control jurídico a efectuar.

Propuesta modificatoria normativa

Se propone dejar sin efecto, es decir, derogar las siguientes normas:

Literal c del artículo 42° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Literal c del inciso 1 del artículo 4° de la Ley N° 26636, Ley Procesal del Trabajo, que establece la competencia de las Salas Laborales de la Corte Superior, a efectos de conocer acciones contencioso-administrativas en materias laboral y previsional.

Título III de la Sección Séptima de la Ley N° 26636, Ley Procesal del Trabajo, que dispone su trámite.