

---

# *JUZGADOS COMERCIALES: ANTECEDENTES, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS EN EL SISTEMA JUDICIAL PERUANO*

---

**Sergio Salas Villalobos**

---

## **1. INTRODUCCIÓN**

---

Como se sabe, el 5 de abril del 2005 se inauguraron en Lima siete juzgados y una sala de la especialidad comercial, primeros en el Perú, de un total de 22 juzgados y dos salas superiores de la misma especialidad que conforman el proyecto por implementarse y que han respondido a una serie de iniciativas de distintos sectores, por lo que es conveniente dar a conocer algunos antecedentes de su creación y también algunas propuestas analíticas y de perspectivas de las tendencias jurídicas en el derecho judicial peruano. Este ensayo pretende plantear algunas reflexiones objetivas sobre el tema y a partir de ello proponer consensos en los criterios para capitalizar los beneficios de la especialidad judicial en nuestro sistema jurídico.

---

## **2. ANTECEDENTES**

---

Los antecedentes normativos que forman la base legal y jurídica de la creación de los juzgados y tribunales de la especialidad comercial se encuentran regulados en la 27.<sup>a</sup> Disposición Tran-

sitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ),<sup>1</sup> la cual establece, en su segundo acápite, que la Sala Comercial, en la Corte Superior de Lima, conocerá de las siguientes materias:

- En segunda instancia, de las acciones cambiarias y causales derivadas de títulos valores que sean de su competencia en razón de la cuantía.
- De las contiendas de competencia y de los conflictos de autoridad que le sean propios.
- En segunda instancia, de las acciones referentes al derecho societario, de quiebras, de transporte marítimo y aeronáutico, de seguros, bancario, minero y otras materias análogas.
- De los demás asuntos que establece la ley.

Esta norma constituye el primer referente legislativo en el Perú y define además qué materias jurídicas serán competencias de esta área jurisdiccional. Sin embargo, dicha Ley Orgánica, por las distintas transformaciones radicales que ha venido experimentando el sistema judicial en el Perú, es seriamente cuestionada en cuanto a su desactualización sistemática, lo que

trae como consecuencia que ahora muchas de sus disposiciones no se adapten a la realidad o que sean impracticables por la desviación de las conductas sociales que la "justicia" tiene que atender.<sup>2</sup> No obstante, el tema de la especialidad comercial sí se mantiene vigente, por lo que toca, en todo caso, analizar si la fórmula normativa en cuanto a la determinación de competencias por materia es la más adecuada.

En el derecho judicial comparado advertimos que los antecedentes más próximos son el caso de España, Estados Unidos y Argentina, conviniendo el análisis de este último, por aproximarse más y mejor a un modelo latinoamericano<sup>3</sup> que se acerca al caso peruano. No obstante, debe precisarse que en España los juzgados comerciales han sido producto de uno de los pocos procesos de reforma judicial en Europa, dada la especial coyuntura que significó la apertura democrática posfranquista, que a su vez generó el asociacionismo judicial en España, primer precedente europeo<sup>4</sup> para la formación doctrinaria del derecho judicial.

En Estados Unidos los juzgados comerciales llevan la denominación de Court of Bankruptcy (Cortes de Bancarrota), que tie-

1 Dispone, a partir de 1994, la creación en la Corte Superior de Lima de una Sala Constitucional, Contencioso-Administrativa y una Sala Comercial, atribuyendo sus competencias jurisdiccionales.

2 Como el caso de la 5.ª Disposición Transitoria, que plantea el "desdoblamiento del Distrito Judicial de Lima", lo cual supone la fragmentación de la Corte como mayor incidencia en el sistema de justicia en el Perú y que se contradice con los criterios de uniformidad de políticas institucionales, que sí recoge el proyecto de los circuitos judiciales, mantiene la hegemonía institucional y promueve la desconcentración de la carga procesal. Además, resulta inconcebible la existencia de cinco gobiernos judiciales en una sola ciudad.

3 El derecho judicial plantea la vigencia de tres sistemas judiciales: parlamentarista o político, imperante en Europa, por el cual el gobierno y la administración judicial no están a cargo de los jueces y por tanto es obligación de la Administración Pública (Ejecutivo y Legislativo) mantener eficiente el servicio (por lo que en Europa no se ven procesos de "reforma judicial"); el corporativo, en el que el gobierno y la administración son exclusividad de los jueces (modelo latinoamericano); institucional, que plantea que el gobierno y la administración deben ser delegados a un órgano constitucional ad hoc, como en el caso de algunas tendencias latinoamericanas (Ecuador, Colombia, Argentina). En el Perú el modelo es corporativo con tendencia institucional; por tanto, existen indefiniciones aplicativas que perjudican la eficiencia del sistema judicial.

4 Junto con el movimiento *Manu Puliti* italiano como respuesta al *Tangentopoli* en las décadas de 1970 y 1980 y que impulsaron las figuras de los jueces Giovanni Falcone, Borsalino, Rocco Quinici, Costa, entre otros.

nen competencia en los asuntos de quiebras fraudulentas y en algunos asuntos de índole comercial para evitar los procesos de quiebras de los agentes comerciales.

En el caso de Argentina los modelos judiciales se aproximan bastante al modelo peruano, incluso con su problemática basada en el incremento de la carga procesal y las distintas fórmulas ensayadas para el control de la organización, con resultados igualmente parecidos, aun cuando su órgano de gobierno es distinto al modelo nacional peruano. En lo referente a las áreas jurisdiccionales de la especialidad comercial, estas datan de 1973, y a decir de Carlos Rotman, presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial,<sup>5</sup> la composición del fuero se mantiene inalterada desde dicho año, en que habían 25 juzgados de primera instancia, uno menos de los existentes en la actualidad, y por tanto la estructura básica es igual hoy que hace 30 años.

La especialidad comercial de los órganos jurisdiccionales argentinos es similar a la que ahora tienen sus pares nacionales. Contemplan temas concursales en la materia, juicios ejecutivos, de quiebras y los denominados "juicios de conocimientos plenos", que tratan fundamentalmente temas societarios y mercantiles en general. El panorama argentino se encuentra sumido en un estado que Rotman califica de colapso, y las causas de esto están fundamentalmente determinadas por el incremento de los juicios ejecutivos, que representan el 70 por ciento de la carga procesal, por lo que ha impulsado un proyecto de reforma legislativa para modificar la competencia en este rubro y derivarla a otro fuero con menor índice de ingreso de causas, algo

que se debe tomar en cuenta. Sin embargo, es importante destacar que el incremento de la carga procesal en Argentina se debió en gran parte al fenómeno de la banca producido hace un par de años, cuando entre otras actuaciones judiciales se presentó el caso de Daniel Fernández Asselle, juez en lo civil y comercial del Chaco,<sup>6</sup> que entre febrero y mayo del 2002 tuvo que despachar 500 medidas cautelares a favor de ahorristas que tenían sus fondos atrapados en el "corralito" bancario. Obviamente, este fenómeno coyuntural no se ha producido en el Perú, pero sí se deben tener en cuenta los indicadores de composición administrativa y de incremento y administración de la carga procesal en atención a la competencia en razón de la materia (juicios ejecutivos).

En el Perú, el proyecto de la implementación de los juzgados y salas comerciales en la Corte Superior de Lima, como se ha dicho, tiene su sustento normativo en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, su puesta en ejecución obedece a una iniciativa de política de Estado en el rubro de relaciones bilaterales con Estados Unidos en el tema de justicia, para facilitar la aplicación del Tratado de Libre Comercio. De acuerdo con estos lineamientos de envergadura de políticas nacionales, para la correcta vigencia de los objetivos de dicho tratado, la organización judicial peruana debe estar a la altura de lo que las exigencias de inversión requieren. El gobierno norteamericano ha facilitado un crédito financiero para dotar al sistema judicial peruano de las herramientas organizativas y formativas que esta especialidad necesita. Es así como el Poder Judicial, que

5 *Diario Judicial*. Buenos Aires, 15 de abril del 2005.

6 *Diario Judicial*. Buenos Aires, 27 de agosto del 2002.

asume competencia en el tema, designa una Comisión Especial de magistrados presidida por el vocal supremo Enrique Javier Mendoza Ramírez para impulsar la iniciativa, quien mediante oficio 025-2004-P-CJC/PJ del 18 de febrero del 2004 realiza las gestiones respectivas ante IRIS Center-Perú.<sup>7</sup> El soporte técnico y financiero de dicha entidad ha sido fundamental para la implementación de la primera etapa del proyecto y parte de la segunda, debiendo designarse una nueva organización que tome la posta de IRIS Center.

Es así que, para definir la competencia de materias, la Sala Plena de la Corte Suprema de la República<sup>8</sup> emite la Resolución Administrativa 006-2004-SP-CS, acogiendo la posición y sugerencia de la mencionada Comisión Especial, y determina las materias de competencia comercial; en tanto que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial,<sup>9</sup> de acuerdo con sus facultades, creó las salas superiores y juzgados especializados en lo civil, con la subespecialidad comercial en el Distrito Judicial de Lima.<sup>10</sup> Es así como se viene ejecutando la exigencia normativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

---

### 3. ANÁLISIS

---

El hecho de que la estructura de los antecedentes haya sido regularmente extensa se ha debido a la necesidad de exponer el panorama y condiciones previas, las cuales son necesarias para implementar un nuevo

sistema, atendiendo tanto a la normatividad nacional como a la experiencia externa.

La forma como se ha diseñado el modelo peruano de los juzgados y las salas comerciales, guarda algunas características propias, que si bien son parecidas al modelo argentino, poseen algunos tipos especiales que es necesario analizar para determinar su funcionalidad o adecuación posterior.

La primera característica es la determinación normativa de la competencia de las materias dentro del área del derecho comercial. La norma orgánica antes comentada hace referencia a la Sala Especializada en lo Comercial y a continuación inserta las materias jurídicas de su competencia. Dicha referencia supone que la ley identifica una especialidad del derecho que debe ser atendida por el órgano jurisdiccional. Por tanto, la separa de las otras grandes áreas del derecho que ya tienen amparo jurisdiccional (civil, penal, laboral y de familia). Así, la norma se interpreta en el sentido de que la especialidad comercial deberá ser exclusiva y excluyente de la especialidad civil que tenía competencia sobre las materias que mencionaba la LOPJ. Sin embargo, y conforme se desprende de la Resolución 185-2004 del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, estos órganos jurisdiccionales tienen la concepción de *especializados en lo civil con la subespecialidad comercial*.

Esta aparente contraposición con la norma orgánica fue entendida por algunos analistas judiciales en el sentido de que la Comisión Especial (también conocida

---

7 El Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS) es un organismo no gubernamental encargado de los programas de modernización del sector justicia y justicia comercial, por delegación de la Agencia Internacional para el Desarrollo de la Secretaría de Estado de Estados Unidos (AID).

8 Órgano de Gobierno Judicial.

9 Órgano de gestión judicial.

10 Resolución Administrativa 185-2004-CE-PJ.

como Comisión Mendoza) indujo a error al órgano de gestión al darle la subespecialización civil a pesar de la exigencia normativa. Sin embargo, tal apreciación resultaba apresurada y poco objetiva, por cuanto si se tienen en cuenta los antecedentes peruanos, el tema pasaba por la ejecución de políticas nacionales a nivel de estados y, por tanto, debía adecuarse a los modelos existentes. En el modelo del acceso a la judicatura peruana no existen nomenclaturas para la asignación de plazas de jueces comerciales titulares, ya que esto es competencia exclusiva del Consejo Nacional de la Magistratura. Vale decir, a pesar de que la LOPJ dispone la asignación de la especialidad comercial, no se ha previsto la designación de los jueces titulares correspondientes. Este inconveniente estructural y la estrechez de los plazos para la ejecución de las políticas nacionales antes mencionadas significó que la Comisión Mendoza planteara una fórmula adaptando las exigencias al modelo existente, sin que ello impida una posterior adecuación de acuerdo con la formalización del sistema que ejecute el CNM. Esto ha facilitado la designación de jueces de la especialidad civil para que puedan atender estos nuevos órganos jurisdiccionales. Por tanto, resulta válida la fórmula propuesta, aunque no debe perderse de vista la necesidad de su posterior adecuación; ello de acuerdo también a las tendencias universales en el campo del derecho, en las que lo comercial, qué duda cabe, se ha tornado en una de especialísima atención.

Una segunda característica que se advierte es la repetición del modelo argentino, en cuanto es la ley la que asigna las materias. Sin embargo, es la aplicación de

dicha ley en cuanto a su ejecución en los modelos organizativos lo que va a determinar su eficacia. En ambos sistemas, además de los asuntos de fondo de la especialidad, se han tenido en cuenta los denominados procesos ejecutivos. En nuestro sistema legal ello incluye la obligación de dar sumas de dinero derivadas de la ejecución de títulos-valores, independientemente de si son manejados por personas naturales o jurídicas.

Esta determinación normativa ha tenido también serios cuestionamientos. Los grandes negocios jurídicos, que incluyen en su contenido la ejecución de títulos-valores en sus diversas formalidades, son promovidos en su mayoría por entidades de los sistemas financiero y bancario. Por tanto, no es de extrañar que estas entidades tuvieran ávido interés en la implementación de los juzgados comerciales.

Sobre el particular, en un estudio de campo desarrollado por IRIS Center Perú,<sup>11</sup> se ha determinado que aproximadamente el 45 por ciento de la carga procesal estaría representada por la atención de juicios ejecutivos, de los cuales las entidades de los sistemas financiero y bancario tenían una participación de más del 50 por ciento del universo de accionantes, que constituyen agentes procesales de gran influencia en la determinación de las competencias por materia procesal.

En tal sentido, esta materia procesal (juicios ejecutivos) es la única que se ha incluido con mayor especificidad. Es decir, todos los juicios ejecutivos derivados de títulos-valores serán de competencia de los juzgados comerciales (más del 45 por ciento de la carga procesal); en tanto que los otros tipos de procesos no ejecutivos,

11 Inventario/muestreo de expedientes en la Corte Superior de Justicia de Lima. Informe final. Lima, 30 de abril del 2004.

como de conocimiento y abreviados (20 por ciento aproximadamente de la carga procesal), solo serán de competencia de acuerdo a sus temas de fondo. No se consideran las acciones de amparo, que bordean el 40 por ciento. La lectura que bajo estos conceptos da un sector de los analistas judiciales es en el sentido de que la carga procesal de competencia de los juzgados comerciales está deformada en razón de los juicios ejecutivos derivados de títulos-valores, ya que estos representan un elevado índice de atención judicial, en tanto que las materias puramente comerciales no llegarían, en el mejor de los casos, a un 25 por ciento. En opinión de este sector, los juicios ejecutivos derivados de títulos-valores, así sean provenientes de personas naturales o jurídicas, dentro de actividades comerciales, no implican tratamiento de derecho comercial, ya que ello en esencia contiene una obligación de dar suma de dinero, regulada por el derecho civil (Código Civil) y su ejecución judicial es inmediata y no admite complejidad de interpretación jurídica. No falta razón en esta posición. Sin embargo, otro sector de analistas indican que el derecho cambiario que regula los títulos-valores ha dado pie a que este se considere como una especialidad del derecho común, en tanto ha podido regular normativamente las formas jurídicas de los títulos-valores.

Ambas posiciones contienen argumentos que merecen un mayor análisis, pero, en cualquier caso, para el sostenimiento del sistema es necesario que se tomen en cuenta indicadores de medición, como veremos más adelante.

La tercera característica se deriva de la anterior, en el sentido de que los aspectos jurídicos de exclusiva especialidad, además de los juicios ejecutivos, no representarían un indicador mayormente significativo, ya que los casos no ejecutivos y de

fondo comercial no llegarían al 25 por ciento de la carga procesal, por lo que basados en argumentos de volumen tendrían poca influencia en la atención de la carga. Si bien esta premisa también resulta válida, no se deben perder de vista los criterios de especialización jurídica de acuerdo con los lineamientos de las políticas de Estado anteriormente tratadas.

---

#### 4. PERSPECTIVAS

---

A modo de conclusión, la perspectiva de los juzgados comerciales tiende a un solo objetivo: mejorar la especialización jurídica en materia comercial y optimizar el servicio judicial.

Desde el punto de vista de la economía política el Perú ha adoptado el modelo impositivo, criticado por un vasto sector de analistas económicos y de inversión. Este modelo plantea la necesidad de incrementar el tesoro público para la ampliación real de un mayor presupuesto que cubra las grandes necesidades nacionales. Por tanto, exige la creación de nuevas figuras tributarias que graven a los agentes económicos y por tanto estos impuestos impliquen un mayor ingreso en las arcas fiscales. Sin embargo, en un país en vías de desarrollo, en donde se ha liquidado la industria nacional, la aplicación de este modelo económico-fiscal es impropio, irreal e ilógico. Los impuestos, por su naturaleza fiscal, gravan a la riqueza. Por ende, en un país en donde no se genera riqueza por falta de inversión ante la eliminación de la industria y su falta de promoción coherente es obvio que no se incremente el resultado de ingresos fiscales necesarios.

Frente a dicha política ortodoxa, que no responde a la realidad de nuestro país, la economía política moderna ha planteado

un nuevo modelo, el de riesgo de inversión en seguridad jurídica. Este modelo, aplicado por ejemplo en Estados Unidos, Brasil y Chile, plantea que para que exista seguridad de inversión industrial que atraiga grandes capitales y refuerce la industria generadora de riqueza, son necesarias dos cosas: reglas económicas y tributarias claras y atractivas, y, sobre todo, seguridad jurídica. La primera va desde la denominada generación de polos de desarrollo, muy distintos a los aplicados en el Perú, que implica el fomento de cierto tipo de industrias en zonas de escasa explotación de recursos naturales, de manera que implique una alternativa generadora de actividades económicas, además de las propias de la región, con incentivos tributarios pero a cambio de satisfacer las demandas laborales y sociales de los pobladores.<sup>12</sup> La segunda, por su parte, plantea la necesidad de que el Estado invierta en modernos sistemas de servicios judiciales, tanto en su parte organizativa como en la calidad jurídica de sus componentes. Con sistemas judiciales que atiendan, en plazos razonables, las demandas de solución de conflictos y den respuestas jurídicas no solo de calidad sino que sean fácilmente ejecutables, se genera un clima evidente de seguridad jurídica, y ello, como es obvio, fomentará la generación de inversiones mediante la suscripción de importantes contratos comerciales de gran envergadura. De esta manera, la generación de riqueza no será más que una consecuencia lógica de este proceso y con ello el incremento de las arcas fiscales es fácilmente previsible.

Como se ha dicho, estos modelos son adoptados ya por otros sistemas judiciales, y en Chile ha tenido resultados favorables fácilmente visibles. En el Perú existe uno de los pocos sistemas judiciales en Latinoamérica que ha podido desarrollar mayor temática en la adecuación de modelos de organización en el sistema judicial, obviamente debido a la profusión dedicada de destacados juristas en el nuevo campo del derecho judicial.

Con lo expuesto se pretende vislumbrar que la perspectiva de la experiencia peruana, si bien es novísima, afronta un reto singular: ser el modelo de la modernización del servicio judicial y el inicio de la especialización comercial en nuestro sistema jurídico, al margen de los factores de la especialidad por tipos procesales. En el futuro, este concepto debe ser afinado adecuadamente, para lo cual es importantísimo seguir estudiando de cerca el caso argentino, para extraer sus resultados positivos y prever sus aspectos negativos.

Sin embargo, el Estado tendrá un papel fundamental al garantizar el sostenimiento del nuevo sistema, ya que este debe ser permanente. Por un lado, debe tener en cuenta la aplicación de las nuevas tendencias en política económica antes tratadas y, por el otro, a través del propio Poder Judicial, promover y difundir políticas institucionales que permitan acceder a los mejores métodos para mantener la vigencia de los juzgados comerciales en el Perú; aun cuando, por ahora, funcionen solo en Lima. Por ello es necesario ampliar los criterios normativos de tipo orgánico, entro otros rubros.

12 Los polos de desarrollo, a criterio de la corriente ortodoxa de la economía política, poseen la calidad de economía irreal, por sugerir actividades diferentes a las naturales de la región. Empero, las nuevas orientaciones en el tema indican que ellos son alternativas de desarrollo y, en tanto sean sostenidas por políticas coherentes del Estado pueden dar resultados, por ejemplo Detroit (industria automotriz) y Michigan (IBM), en Estados Unidos entre otros.