

Justicia de Paz en el Perú: un Servicio de Justicia eficiente

J. María Elena Guerra Cerrón
Fiscal Superior Civil
Ministerio Público Perú

“Los Magistrados, funcionarios y demás integrantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Policía Nacional del Perú, de los Gobiernos locales y regionales prestarán a los Jueces de Paz el apoyo que éstos requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales”¹

Introducción

Tratar el tema y preocuparse por el fortalecimiento de la Justicia de Paz en el Perú, no formando parte del Poder Judicial, puede resultar para algunas personas un tanto extraño y más si se tiene en cuenta que pertenezco al Ministerio Público, organismo constitucional autónomo e independiente. Lo que sucede es que un sector de la Magistratura formal y de abogados cree, equívocamente, que la Justicia de Paz sólo es competencia y atribución del Poder Judicial.

Sin embargo la Justicia de Paz es una institución que compete más a los ciudadanos que a los Magistrados formales o abogados, porque se sostiene en el sometimiento, por su propia voluntad, a una tercera persona, elegida democráticamente, para la solución de sus conflictos, sin tener que recurrir necesariamente al proceso judicial formal. Esta decisión libre y aceptación de una jurisdicción especial, sin apartarse de las normas que rigen la convivencia en sociedad y respetando principios constitucionales y derechos fundamentales de la persona, es una opción que ningún ciudadano debe desconocer. Por lo tanto cualquier persona que reflexione sobre instituciones como ésta, desde la función que le corresponde desarrollar en sociedad, resulta importante

¹ Ley 28545(16-06-05) -artículo 1º

si con ello puede contribuirse a difundirla y fortalecerla, pero en su propia naturaleza y esencia.

De otro lado, institucionalmente, a partir de la <<percepción sistémica>> que se tiene respecto a la producción del Servicio de Justicia, hoy se comienza a admitir que en el Sistema de Justicia no sólo está el Poder Judicial sino que, lo integran además otros actores directos e indirectos, que vendrían a ser sub-sistemas. Así en el Sistema Nacional de Justicia Peruano-SNJP, tenemos como actores directos al Poder Judicial y Ministerio Público y como actores indirectos: Abogados, Defensores de Oficio, Procuradores Públicos, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional del Perú, etc. A cada uno de ellos le corresponde según la función que desarrollan promover de manera conjunta y coordinada el fortalecimiento de la Justicia de Paz.

A manera de introducción puedo detallar los siguientes fundamentos, entre otros, por los cuales se hace necesario tratar el tema de la Justicia de Paz, conocer sus antecedentes, su desarrollo y las ventajas que brinda a fin de resaltar porqué ésta cobra, en mi parecer y en el de muchas personas, una importancia singular para el pueblo peruano.

a.- Hay una reacción negativa, de gran parte de la ciudadanía, ante la falta de respuesta oportuna de sus demandas de Justicia. Sus expectativas se frustran cuando los resultados de Justicia no son lo que ellos esperan. El ciudadano común no conoce, no acepta y por último no le importa que exista una norma jurídica que obligue a un operador de derecho: Juez o Fiscal, a opinar, resolver y a actuar de determinada manera. El derecho a un debido proceso que garantiza la tutela jurisdiccional efectiva a todas las personas sin excepción, nos guste o no, lejos de alentar a la ciudadanía, viene a convertirse, al parecer, en un obstáculo o un pretexto para que se cometan “injusticias”.

b.- Hay preocupación por las diversas manifestaciones de “justicia por mano propia” (justicia popular que no es lo mismo que Justicia Indígena o comunal) que se tornan frecuentes y que ponen en riesgo la seguridad, tranquilidad pública y convivencia pacífica. Puede equipararse estos actos de “justicia por mano propia” con actos

delincuencias porque igualmente ponen en zozobra a la población ya que en muchos casos se puede llegar a “linchar” a inocentes.

c.-El alto índice y frecuencia de hurtos y robos (celulares, carteras, lentes, etc) , son cada vez más intolerables. Los ciudadanos piden sancionar drásticamente a estas personas y una de las soluciones que se ha pensado es en penalizar más las faltas al extremo de convertirlas en delitos. Esta medida lejos de combatir la delincuencia menor lo que haría, en nuestro criterio, es agravarla por ello sería necesario pensar en medidas creativas y en sanciones alternativas que puedan reprimirla y socializar a las personas que delinquen.

d.-El Perú es un país multicultural y un gran sector de la población es indígena (campesina o nativa). La Constitución Política del Estado reconoce a sus autoridades facultades jurisdiccionales. Algunos integrantes de pueblos indígenas y principalmente, algunos profesionales como sociólogos y antropólogos claman el reconocimiento de un sistema jurídico indígena autónomo. Pero no podemos establecer sistemas jurídicos independientes, siendo un solo Estado. Esta afirmación no busca la inclusión jurídica en contra de sus propios valores por el contrario contiene un sentido integrador.

El Perú es un Pueblo, el Pueblo Peruano. Como tal es una unidad y en consecuencia tenemos un conjunto de normas que regulan nuestras conductas y que tienen como su fuente principal a la Constitución Política. Antes de pensar en sistemas paralelos, lo que hay que hacer es identificar puentes de encuentro para garantizar una integración interna.

e.- Es un supuesto, con el que podemos estar de acuerdo o no, que el ser humano es violento por naturaleza y que esta sería, entre otras, una de las causas por las que existe una “cultura adversarial o litigiosa”. Cuesta tanto cambiar hacia una “cultura conciliatoria”, pero debemos tomar ese rumbo. Promover la cultura conciliatoria debe ser una política pública e institucional.

f.- Hay un llamado de atención, generalizado, a los operadores de derecho e instituciones para ejecutar acciones efectivas a fin que la estabilidad de nuestro Estado de Derecho no se destruya y cunda el caos social.

Una alternativa es la Justicia de Paz que viene a ser el <<nexo>> o <<eslabón>> o <<bisagra>> o elemento de aproximación entre el Estado y la comunidad nacional.

Justicia Indígena	JUSTICIA DE PAZ	Justicia popular
<p>Normas internas de comunidades campesinas y nativas (sólo en su espacio territorial) cuya fuente directa es la costumbre o tradición. Debe garantizar la protección de los derechos fundamentales de la persona.</p>	<p>Forma eficiente y efectiva de brindar justicia aproximando la Justicia estatal a la comunidad.</p>	<p>“ ojo por ojo, diente por diente”,desorden, caos social, ausencia de garantía de protección a derechos fundamentales: debido proceso), linchamientos, etc.</p>
<p>Se piensa que existe un sistema jurídico autónomo al estatal y que el Estado no debe intervenir.</p> <hr/> <p>Rondas Campesinas (*)= apoyo</p>	<p>Sistema Nacional de Justicia</p> <p>PODER JUDICIAL, Ministerio Público, Policía Nacional, Abogados, Defensoría del Pueblo, etc.</p>	<p>No respeta el ordenamiento jurídico estatal ni reconoce a las autoridades policiales y judiciales.</p>

Teniendo en cuenta lo expuesto, hasta ahora, es que fui motivada a escribir un libro sobre el tema que denominé “Hacia una Justicia de Paz: un asunto de interés nacional”², por considerar que cada uno de nosotros, por responsabilidad social y cívica.

La mención a la publicación no tiene otro objeto que dejar establecido que el presente artículo no contiene aportes distintos en cuanto a los antecedentes, experiencia, importancia y desarrollo de la Justicia de Paz en zonas rurales y urbano-rurales del Perú, pero sí ofrece el detalle de algunos problemas que se van presentando en el esfuerzo de fortalecimiento de la Justicia de Paz, una reflexión en cuanto al actual proyecto de implementación de Juzgados de Paz en zonas urbanas y la reflexión sobre algunos asuntos que se encuentran pendientes de atender.

Sistema Nacional de Justicia Peruano-SNJP

² La publicación estuvo a cargo de la Editora Jurídica Grijley, Lima, Perú, junio 2005

En la parte introductoria he presentado el SNJP. Se trata de un gran sistema que a su vez contiene sub-sistemas como Poder Judicial y Ministerio Público, además de los actores indirectos.

En cuanto a la actividad jurisdiccional<< impartición de justicia>>³ exclusiva; como poder del Estado, el Principio de Unidad Jurisdiccional recae en el Poder Judicial; sin embargo ello no excluye que nuestra Constitución Política, excepcionalmente, haya reconocido otras jurisdicciones atendiendo a los contextos como el indígena y el sometimiento a un tercero para resolver conflictos: arbitraje. Tanto la jurisdicción indígena como la Jurisdicción arbitral tienen algunas limitaciones y condiciones para su ejercicio, ello debido a que la Unidad Jurisdiccional recae en el Poder Judicial.

Si bien la Justicia de Paz no es una jurisdicción propiamente dicha, porque forma parte de la estructura formal del Poder Judicial, como lo veremos a continuación, por su carácter de “instancia singular” merece un tratamiento independiente.

³ Actualmente, antes que administración de justicia, a la función específica de resolver en un sentencia, se le llama <<impartición de justicia>>, sin embargo nosotros preferimos hablar de <<decidir el derecho>>. “Se propone la palabra “impartir” justicia pero según diccionario, éste significa repartir o comunicar, y el Juez no reparte no comunica justicia. Resolver tampoco sería un término adecuado por cuanto el Juez no siempre resuelve un conflicto ya que el problema persiste cuando una parte se considera perdedora y califica la sentencia de “injusta”. El Juez interpreta la norma objetiva, opta y decide por el derecho sustantivo que corresponde. Así, consideramos que el juez decide el derecho que corresponde a cada parte (“forma juicio definitivo sobre algo dudoso. Toma una determinación”), a través de un debido proceso con la actuación de medios probatorios que le han causado convicción respecto a los hechos alegados. La facultad discrecional del Juez es fundamental para llegar a su decisión”. GUERRA CERRON, J. María Elena Guerra Cerrón, Visión del Sistema de Justicia, Editorial RODHAS, Lima, Perú, enero 2004,p p.78-80

Principio de Unidad Jurisdiccional: Poder Judicial

Órgano Jurisdiccional	Jurisdicción Indígena	Jurisdicción arbitral
Corte Suprema de Justicia Cortes Superiores de Justicia Juzgados Especializados y Mixtos Juzgados de Paz Letrados Juzgados de Paz Resuelven los conflictos de acuerdo a las normas positivas-estatales, excepto los Jueces de Paz .	Autoridades de comunidades campesinas y nativas(pueblos indígenas) Resuelven los conflictos de acuerdo a los usos, costumbres, tradiciones, normas comunitarias. Necesaria coordinación con Jueces de Paz	Árbitros a elección de las partes. Arbitraje= MARC El arbitraje podrá ser de conciencia o de Derecho. La nulidad de un laudo arbitral puede pedirse al Poder Judicial.

Órgano Jurisdiccional

El Poder Judicial es el Órgano Jurisdiccional del Estado para resolver los conflictos de intereses. Los jueces deciden el derecho que corresponde a las partes (imparten justicia) de acuerdo al Derecho positivo; normas sustantivas y normas procesales. De allí que se llame Justicia Formal, Justicia Positiva o Justicia Estatal o Justicia Occidental.

El Órgano Jurisdiccional se rige por un Texto Único Ordenado Ley Orgánica del Poder Judicial en el que está prevista su estructura y las instancias que la conforman. Desde la Corte Suprema de Justicia hasta la Justicia de Paz Letrada⁴ se encuentran sujetos a las normas procesales y a las formalidades que prescribe la ley. No obstante que la Justicia de Paz es una instancia del Poder Judicial, al no estar obligada a fundamentar jurídicamente sus decisiones, se diferencia de sobremanera del resto de las instancias y de allí que muchas veces es incomprendida por los propios magistrados y abogados.

⁴ La Justicia de Paz Letrada siempre es considerada como la primera instancia del Poder Judicial pero no es así. En todo caso es la primera instancia formal, ya que en realidad es la Justicia de Paz la que ocupa el primer lugar de acceso a la justicia. La Justicia de Paz se diferencia de la Justicia de Paz Letrada en que en esta última, necesariamente los jueces son abogados mientras que tal requisito no existe en Justicia de Paz. Anteriormente a la Justicia de Paz se le conocía como Justicia de Paz no letrada, sin embargo esta distinción fue desterrada porque si bien no hay obligación que un Juez de Paz sea abogado tampoco excluye la posibilidad.

Jurisdicción Indígena

Las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas tienen su antecedente directo en los Pueblos Indígenas. Lo que sucede es que con la Revolución Militar del General Juan Velazco Alvarado, el término “ Indígena” se consideró peyorativo y ofensivo, razón por la cual se suprimió y se dio paso a la Comunidad Campesina (por lo general ubicada en la sierra) y Comunidad Nativa (en la selva).

Las facultades jurisdiccionales de las autoridades campesinas y nativas no son absolutas sino que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- a.- Que se trate de autoridades legítimamente elegidas.
- b.-_Que se ejercite dentro de su territorio.
- b.-Que se respeten las costumbres.
- c.- Que no se trasgreden los derechos fundamentales de la persona.
- d.- Que haya una coordinación entre dichas autoridades y los Jueces de Paz y demás instancias judiciales.

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas ejecutan su facultad jurisdiccional con el apoyo de las Rondas Campesinas.

Las Rondas Campesinas, que no son lo mismo que los Comités de Autodefensa, carecen de facultades jurisdiccionales y cumplen sólo un papel de apoyo a las autoridades campesinas y Nativas y a los Jueces de Paz.

“El reconocimiento de un pueblo indígena no supone su separación del Estado, sino su inclusión como sujeto jurídico, al que le corresponde una serie de derechos colectivos.”⁵

Debe evitarse el fomento de posiciones separatistas o búsqueda de reconocimiento de autonomías, al extremo de crear paralelos que, lejos de asegurarnos una integración, nos debiliten como Nación. Esta es una afirmación que todos tenemos que interiorizar. No se trata de generar una división del Pueblo Peruano sino por el contrario de unificarlo y fortalecerlo garantizando el respeto a la cultura de las comunidades en tanto que dicha cultura dignifique los valores humanos y guarde coincidencia con lo

⁵ DEFENSORIA DEL PUEBLO, Manual Pueblos Indígenas: Jurisdicción Indígena y Debido Proceso, Lima, julio 2004, p.5.

previsto en el artículo primero de la Constitución Política : defender a la persona humana y el respeto a su dignidad como fines supremos de la sociedad y del Estado.

La importancia está en identificar la Justicia Indígena en su propia naturaleza, establecer el grado de su autonomía, su ubicación en la estructura del Sistema Nacional de Justicia y su competencia.

En los últimos tiempos se han venido dando muchos acontecimientos en nuestro país, que han sido calificados como un “retorno a la barbarie”, y se ha denominado a los autores o presuntos responsables de los mismos como “terroristas”, “vándalos” o “turbas”. Muchos de estos actos han sido atribuidos a integrantes de comunidades campesinas o comunidades nativas (pueblos indígenas) cuando no es así o en todo caso no se trata de Justicia o Derecho Indígena sino una desviación de ésta.

Esta situación no es positiva para los integrantes de Comunidades Campesinas y Nativas por cuanto si ellos se encuentran buscando la revalorización de su cultura, no puede permitirse que existan intereses particulares, que en nombre de la Justicia indígena, propicien el caos y la desvirtúen.

Jurisdicción arbitral

Es la tercera jurisdicción excepcional que reconoce la Constitución Política. Se garantiza a los ciudadanos el derecho a elegir a un tercero imparcial para que dirima el conflicto y emita una decisión.

Justicia de Paz: una instancia especial

En primer lugar es necesario precisar que la Justicia de Paz, a diferencia de otros países sudamericanos, no es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos-MARC.

La Justicia de Paz no puede ser equiparada a la conciliación (aún cuando es la vía, por excelencia, para arreglar conflictos en esta instancia) ni al arbitraje, debido a que forma parte del Poder Judicial. Por ello no puede considerarse a la Justicia de Paz como parte del <<Derecho Alternativo>> o <<Derecho Comunitario>>.

En todo caso el término <<alternativo>> nos es de utilidad para explicar la importancia de la Justicia de Paz, por cuanto resulta ser una alternativa que tiene el ciudadano para resolver su conflicto de manera directa, de acuerdo a sus usos y costumbres, con

reconocimiento del Poder Judicial, sin que necesariamente tenga que iniciarse un proceso judicial-formal.

En un proceso judicial-formal muchas veces el conflicto, en realidad, no se resuelve a pesar que en la sentencia hay un “vencedor” (como si se tratara de una competencia), sin embargo, no siempre es vencedor porque le ampare las normas sustantivas sino porque ha tenido una buena “estrategia procesal” al haber contado con una mejor defensa técnica. La Justicia de Paz siendo una instancia jurisdiccional ofrece la posibilidad de resolver realmente el conflicto de intereses o de prevenir y sancionar una conducta ilícita, de acuerdo al contexto social y con alto grado de eficiencia.

Según los antecedentes históricos, la Justicia de Paz en el Perú data de 1812 y teniendo en cuenta los mismos antecedentes en los demás países sudamericanos como Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Argentina y Chile, también existió en estos países como consecuencia de la herencia española. En ese entonces la Justicia de Paz no era sino una Justicia Municipal a cargo de los alcaldes. A partir de la emancipación en el Perú tomó un matiz propio y autóctono⁶, pero en los demás países se suprimió definitivamente.

En las últimas décadas se ha acentuado la preocupación, de los países sudamericanos, por la falta de credibilidad y confianza en los Sistemas de Justicia y por la forma de garantizar el acceso a la justicia a todos los niveles de la población. Se ha pensado en aquellas poblaciones que se encuentran en los lugares más alejados de la periferia urbana y en aquellos sectores que se consideran “excluidos”. Además también ha sido motivo de gran preocupación la sobrecarga procesal que presentan los órganos jurisdiccionales por lo que se ha evaluado la conveniencia de, tomando como ejemplo la experiencia peruana, insertar en los Sistemas de Justicia la figura del Juez de Paz.

Cada país, respondiendo a su realidad le ha dado la connotación que ha considerado conveniente. En algunos países la Justicia de Paz es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos y otros pretenden plantearlo no con la denominación de Justicia de Paz, sino como <<Justicia de pequeñas causas>> a cargo de jueces profesionales o como una << Justicia vecinal>>.

⁶ Aún cuando existió un “período oscuro” en el que la Justicia de Paz estuvo en manos de los terratenientes los que en algunos casos abusaron de su poder.

El cuadro que a continuación se presenta, ilustra la situación de manera general:

Perú	Colombia	Venezuela	Ecuador	Bolivia	Chile	Argentina	
Art.149º, 152º Constitución Política <hr/> Justicia Indígena o Justicia Comunal en coordinación con Jueces de Paz.	Art. 247º Constitución Política <hr/> Art.246º Justicia Indígena	Art. 258º Constitución Política <hr/> Art.260º Justicia Indígena	Art. 19º Constitución Política. No está implementado. <hr/> Art. 191º Justicia Indígena	Ley Nº 3324 de Reformas a la Ley de Organización Judicial, de 18- 01-06. Por desarrollar. <hr/> Art. 171º Justicia Indígena	Proyecto de Justicia de pequeñas causas	Proyecto de Justicia Vecinal	
Poder Judicial	Justicia Municipal <hr/> Poder Judicial	Justicia Municipal		Poder Judicial			
Conciliación y función jurisdiccional	Conciliación Justicia Alternativa	Conciliación					
Zonas rurales y urbano- rurales <hr/> En proyecto zona urbana	Zonas urbanas	Zonas urbanas					

Como ha sido expuesto, el Perú es el único país en el que se mantuvo la Justicia de Paz y es más ésta dejó de ser la Justicia Municipal a la que se refería la Constitución de Cádiz en 1812 con todos los rasgos españoles, para convertirse en una Justicia de Paz peruana. La Justicia de Paz recuperó sus raíces autóctonas, aquellas que tuvieron su origen en los Consejos de Ancianos en el Incanato. Hasta la fecha el concepto general que se tiene, aunque ya no definitivo o excluyente, es que el Juez de Paz es la

persona más antigua en la comunidad o población y con mayor reconocimiento. Se equipara experiencia y conocimiento con tiempo de vida.

En países como en Colombia y Venezuela se ha implementado la figura del Juez de Paz, pero como Justicia Municipal. El Juez de Paz solamente es un conciliador por lo que la Justicia de Paz es un MARC. En Colombia la Justicia de Paz es considerada dentro de la Justicia Alternativa o Justicia Comunitaria junto con los conciliadores en equidad, los mediadores y otros.

En Ecuador si bien ha sido previsto, en su Constitución Política, que se implemente la figura del Juez de Paz, al parecer hasta ahora no existe la decisión política de hacerlo. Tal vez sea porque la labor de los "Mediadores Comunitarios" le es satisfactoria a la ciudadanía y no requieran, por ahora, de otra figura.

En el caso de Bolivia, la Ley N° 3324 de Reformas a la Ley de Organización Judicial⁷ del 18 de enero de 2006 ha instituido la Justicia de Paz, aunque de manera bastante genérica, pero resultando ser una alternativa para promover el acceso a la justicia en este país. La tarea será difícil porque aún teniéndose una perspectiva más inclusiva y ciudadana, existe un rechazo de los representantes de los pueblos indígenas ante la posibilidad de implementar la Justicia de Paz en sus pueblos, porque consideran que se pretende destruir su cultura y justicia originaria.

En Chile y Argentina la intención va más por la descongestión del Aparato Jurisdiccional formal y la búsqueda de celeridad en la resolución de algunas causas que se consideran no tiene que ingresar necesariamente al circuito de los procesos judiciales-formales. Se ha pensado más en jueces profesionales que en jueces legos.

⁷ "Artículo 2.- Órganos de la Administración de Justicia.- Se incorpora la Justicia de Paz que será ejercida por los Jueces de Paz, para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad.

Artículo 38.- Jurisdicción y Competencia de la Justicia de Paz.- Los Jueces de Paz tendrán jurisdicción y serán competentes para:

- 1.- Promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados; y,
- 2- Resolver en equidad el conflicto, cuando no se logre la conciliación, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y las que emanen de la Constitución Política del Estado."

Antecedentes

La Justicia de Paz no ha sido una creación del Poder Judicial. Esta existía antes de la conformación del Órgano Jurisdiccional. El antecedente de la Justicia de Paz es la Justicia Municipal que trajeron los castellanos en el siglo XVI. Los Jueces municipales eran elegidos por el pueblo. La Constitución de Cádiz de 1812 es el origen legal de la Justicia de Paz. Aproximadamente a partir del año 1828 la Justicia de Paz pasó a formar parte del Poder Judicial..

Se trata de una instancia del Poder Judicial, pero con características tan particulares que podría pensarse que no le corresponde esa ubicación en la estructura judicial formal y menos que se encuentre regulada en un par de artículos que no guardan relación con el resto del articulado en el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ello me he permitido proponer que se elabore un proyecto de Ley Marco de la Justicia de Paz que aborde de manera independiente su actuación pero no como si se tratara de un “saco de fuerza” sino tener los lineamientos básicos y generales de su actuación, más que para los Jueces de Paz, para los magistrados formales, abogados, policías y ciudadanos. La Justicia de Paz por ser singular se convierte en el elemento de aproximación entre el Estado: Sistema Nacional de Justicia y la comunidad.

Digo que se trata de una jurisdicción especial, singular y extraordinaria por cuanto los Jueces de Paz, ante todo, tienen una función conciliadora y en el caso que no logren conciliar tienen facultades jurisdiccionales y pueden expedir sentencias. Lo de relieve es que la “sentencia se pronuncia según su leal saber y entender, debidamente motivada, no siendo obligatorio fundamentarla jurídicamente. Los Jueces de Paz, preservan los valores que la Constitución Política consagra, respetan la cultura y las costumbres de su comunidad.

La experiencia de la Justicia de Paz que se tiene es propiamente en las zonas rurales y urbano-rurales, esto es, en los lugares alejados de las zonas urbanas en las que se encuentran los Despachos Judiciales, Fiscales y las Comisarías. Es por esta razón tal vez que en algunos casos se considera a la Justicia de Paz, como una “Justicia para pobres”, sin embargo no es así. Si analizamos que a la fecha existen más de 5,500 Jueces de Paz a nivel nacional y que el número de Jueces formales no llega a los 2,000

podemos sacar nuestra conclusión respecto al rol que cumplen los Jueces de Paz en garantizar el acceso a la Justicia.

¿Quién es el Juez de Paz en el Perú?

El Juez de Paz es la persona más reconocida y respetada en la solución directa de conflictos. El Juez de Paz ejerce una función conciliadora y también una jurisdiccional, amparado por la ley, a la cual libremente se someten los miembros de una comunidad. Su tarea es consecuencia del principio universal que “la administración de justicia emana del pueblo” ya que el Juez de Paz es elegido por voto popular.

Los Jueces de Paz no sólo se encuentran en las poblaciones rurales, urbano-rurales y en algunas zonas rurales menores, sino también en las Comunidades Campesinas y Nativas. Las autoridades representativas de las Comunidades Campesinas y Nativas, con apoyo de las Rondas Campesinas, están facultadas a resolver los conflictos y ellos aplican, en exclusiva sus normas comunitarias.

El Juez de Paz resuelve en los niveles que, por ejemplo, lo hace la comunidad aymara. Llega al <<arreglo>> cuando se trata de asuntos privados o particulares y cuando el problema aqueja a toda la comunidad como Juez impone <<sanciones>>. Las sanciones las impone de acuerdo a los usos, costumbres y tradiciones sin embargo tiene que conocer y respetar los derechos fundamentales de la persona. Pedir que se respeten los derechos fundamentales de la persona no es atentar contra la cultura, no es limitar su facultad jurisdiccional, por el contrario es garantizar que se respete derechos humanos como vida, dignidad y otros que estamos en la obligación de proteger todos los seres humanos.

El cargo puede coincidir con el Presidente de la comunidad, con la autoridad familiar más reconocida o con la persona que los miembros de la comunidad consideren más adecuado. No viene ninguna persona de fuera.

El Juez de Paz en una Comunidad Campesina y Nativa o en general en cualquier comunidad es el elemento de aproximación entre la comunidad y el Estado, es el nexo con todos los órganos jurisdiccionales, con el Ministerio Público y sus fiscales, Policía Nacional del Perú y demás autoridades.

No se percibe remuneración ya que se trata de un servicio gratuito a la comunidad. Tienen la obligación de fijar un horario de atención al público, sin embargo ésta es solo

una formalidad ya que en la medida que son integrantes de una comunidad, por lo general, están a disposición las veinticuatro horas.

El hecho de no recibir una remuneración, aún cuando muchas personas dicen que se atenta contra un derecho constitucional a la retribución, es lo que ha caracterizado a la Justicia de Paz desde 1812. De otro lado no se vulnera ningún derecho constitucional por cuanto quien accede al cargo lo hace por propia voluntad y conociendo esta particularidad de la Justicia de Paz. Cuando los Jueces de Paz realizan diligencias fuera del local del Juzgado tienen derecho a recibir honorarios pero éstos deben ser en un monto razonable sin incurrir en abusos, porque cualquier abuso es sancionado.

Atribuciones del Juez de Paz

a.-Función Conciliatoria o “de arreglo”

El Juez de Paz es un conciliador nato, sin embargo no debe entenderse esta conciliación como el MARC-mecanismo alternativo de resolución de conflictos-que todos conocemos y que consideramos responde a parámetros determinados y para lo cual incluso se llevan cursos para obtener un diploma de Conciliador Extrajudicial. Los Jueces de Paz no estudian ningún curso de Conciliación ni saben de las técnicas a las que deben recurrir los conciliadores expertos. Ellos resuelven por sentido común, con criterio de conciencia y equidad. No buscan vencedores ni vencidos sino mantener un vínculo armonioso entre las partes, en la medida que sea posible.

Como lo define el abogado y antropólogo Wilfredo Ardito Vega, se trata de una << Conciliación atípica >> y así es como debe entenderse. ¿Porqué una conciliación atípica? Por cuanto existen lugares donde las normas positivas son totalmente desconocidas, por tanto no atiende a lo que son derechos disponibles o no disponibles o irrenunciables, simplemente se busca resolver el conflicto y mantener la paz social. Esa es una de las grandes críticas que hacen algunos profesionales en Derecho a la Conciliación en Justicia de Paz. Incluso el propio TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, desconociendo las diferentes realidades y aún sin tener presencia en lugares recónditos del país, prohíbe expresamente la “Conciliación” a los Jueces de Paz en algunas materias como son:

- asuntos relativos al vínculo matrimonial
- nulidad y anulabilidad de actos jurídicos o contratos
- declaratoria de herederos, derechos sucesorios, testamentos
- derechos constitucionales
- en materia laboral y
- otros que señalan las leyes

La experiencia de aquellos que han tenido la oportunidad de convivir en comunidades o poblaciones alejadas nos da cuenta que, en el ámbito de su comunidad, el Juez de Paz llega a “arreglos” en casi todo tipo de conflictos, incluso en aquellos no permitidos por ley. Estos casos son, por ejemplo, violencia familiar, faltas, a veces delitos, separación de cuerpos, tenencia, régimen de visitas y otros. No logro entender en qué medida puede cuestionarse esta situación si no hay presencia estatal. En mi criterio para conciliar el Juez de Paz no tiene ningún límite en la cuantía, porque se trata de un libre sometimiento de las partes, además sobre el particular no existe prohibición.

Si ambas partes se someten a la decisión del Juez de Paz que han elegido y aceptan su decisión entonces no hay problema. El problema surgirá si es que quien se ha sometido incumple el acuerdo y se dirige a la Justicia Formal. En este caso el Juez de Paz puede ser pasivo de una sanción administrativa y hasta una denuncia penal, por haber actuado “contrario a derecho”.

b.- Función Jurisdiccional

El Juez de Paz es un conciliador pero si no logra que las partes arriben a un arreglo o acuerdo está facultado de ejercer función jurisdiccional, es decir, de emitir sentencias. En este caso existe una mínima formalidad y exigencia que debe tener en cuenta, porque así lo manda la ley. Por ejemplo debe garantizar el debido proceso a través de la notificación y la audiencia. La notificación para que la parte emplazada conozca las razones por las cuales se le cita a proceso y la audiencia para que tenga la oportunidad de defenderse, siendo escuchado por el Juez. Además es muy importante que se <<motive>> la decisión final porque de esta forma está dando a conocer las razones por las que decide de un modo y no de otro. Aspectos como competencia por territorio, cuantía y materia son temas complejos para los jueces de paz, pero que

necesariamente según manda la ley, deben conocer, por lo tanto requieren de capacitación. Frente a las exigencias, aún mínimas, los Jueces de Paz prefieren abstenerse de dictar sentencia y promueven más la conciliación.

- **Civil**

En materia civil está prohibido sentenciar en asuntos relativos a nulidad y anulabilidad de actos jurídicos y contratos. No pueden fallar en materia constitucional ni en sucesiones. En cuanto a pago de deudas e indemnizaciones su competencia es hasta una Unidad Impositiva Tributaria que a la fecha es de 3,400 nuevos soles (casi 1000 dólares americanos) . Al igual que como lo veremos en materia penal, muchas veces los Jueces de Paz asumen competencia civil en materias prohibidas por la ley, lo que lleva a que sean sancionados hasta con la destitución por disposición del Poder Judicial.

- **Penal**

De acuerdo a ley los Jueces de Paz resuelven faltas y deben tratarse de acciones consumadas o efectivamente cometidas, no tratarse de intentos. Se tiene que garantizar el debido proceso. La persona debe ser notificada o comunicada de la falta que supuestamente ha cometido, tiene derecho a ser escuchada por el Juez y a defenderse.

Debe presumirse la inocencia hasta el final del proceso y sólo deberá sancionarse cuando las pruebas acrediten indudablemente que la responsabilidad. Esto resulta un tanto complicado en algunas comunidades campesinas y nativas en las que si bien hay un Juez de Paz, se resuelve según la Justicia originaria o Justicia Indígena. Aquí el Principio de Legalidad es considerado más como un Principio de Comunitario, esto es, teniendo en cuenta las normas comunitarias. Habrán algunas conductas que aún no consumadas serán sancionadas como medida preventiva sin embargo para el Código Penal tales conductas no deberían ser castigadas. Y esto no sucede sólo en comunidades campesinas y nativas sino también en muchas poblaciones rurales y hasta urbano-rurales.

Del artículo 440º al 452º del Código Penal se establecen cuáles son las faltas y cuándo son éstas objeto de sanción. Los Jueces de Paz pueden ordenar detenciones

hasta por 24 horas. Las únicas sanciones que el Juez de Paz puede imponer son las multas y los servicios comunitarios. Cualquier situación que no esté prevista en estos artículos ingresa al campo del delito y por lo tanto el Juez de Paz no es competente sino el Ministerio Público y los Jueces Formales. Por ejemplo causar la muerte a una persona, causarle lesiones o daños graves o violación sexual no puede ser sancionado por un Juez de Paz.

Faltas

a.-El Juez de Paz conoce de estas faltas cuando el valor patrimonial de las pertenencias no es mayor a 4 remuneraciones mínimas vitales que a la fecha equivale a 2000 nuevos soles.

Apoderarse de comestibles o bebidas de escaso valor para consumirlas o hacerse servir en un restaurante y no pagar la cuenta también es falta.

b.-Cuando se causa un daño físico se llama lesión. El límite para establecer que se trata de una falta o un delito está en la conclusión del examen médico. Hasta 10 días de descanso médico es falta. Cuando se causa una lesión no por haberlo querido sino por haber actuado sin prestar la atención debida y se produce una incapacidad hasta 15 días, según el informe médico, también es falta. El problema se presenta en los lugares en los que no hay servicio médico. En este caso el Juez de Paz tendrá que hacer una apreciación de la situación y estado de la víctima.

También es falta el maltrato de obra (golpear, azote o bofetada) sin causar lesión y arrojar objetos a una persona sin causarle daño. Los supuestos de estas faltas no resultan claros y quedan sujetos a la apreciación y valoración que pueda hacer el Juez de Paz.

c.- Ocupar por breve término la propiedad ajena es una falta llamada usurpación.

d.- Faltas contra las buenas costumbres: hacer propuestas inmorales o deshonestas; vender o dar bebidas alcohólicas y tabaco a menores de edad; regalar, consumir o vender bebidas alcohólicas en horario prohibido en lugares públicos; destruir los jardines, plantas y parques y maltratar a los animales.

e.-Las faltas contra la seguridad pública son por ejemplo: no cumplir con la obligación de cuidado y vigilancia a enfermos mentales o enfermos; dejar escombros en lugares de tránsito público; inutilizar los grifos de agua; conducir vehículos a animales a excesiva velocidad o en estado de ebriedad poniendo en peligro la seguridad pública;

permitir que los menores conduzcan vehículos ; arrojar basura en la calle o quemarla generando molestias por el humo.

f.- Faltas contra la tranquilidad pública son cuando se perturba el vecindario o comunidad con la realización de espectáculos o reuniones públicas; faltar el respeto a las autoridades sin que haya ofensa grave; negarle a la autoridad el auxilio que exige para ayudar a una persona en peligro; molestar a los vecinos con discusiones o ruidos molestos.

En cuanto a la imposición de las sanciones no encontramos problema en la determinación del servicio comunitario pero sí en la imposición de la multa. El servicio comunitario debe ser ejecutado durante los fines de semana para no afectar la jornada laboral. En cuanto a la multa, ésta al momento de hacerse efectiva tendría que ser depositada en el Banco de la Nación, pero existen muchos lugares en los cuales no existe una sucursal por lo que resulta inviable que se haga este depósito. De otro lado es una situación contradictoria por cuanto la Justicia de Paz no tiene una partida en el Presupuesto del Poder Judicial sin embargo cuando cobra la multa ésta pasa a formar parte del Poder Judicial pero ello no beneficia en nada a la Justicia de Paz, pero sí a la Magistratura formal.

Finalmente el Juez de Paz deberá fijar una compensación que se denomina reparación civil en favor de la víctima que implica la devolución del bien o el pago de su valor y una indemnización por daños y perjuicios.

La Cultura de Paz es la que sostiene a la instancia especial: Justicia de Paz, entonces las acciones que se ejecuten estarán siempre dirigidas a prevenir conflictos, evitar y erradicar la violencia en las comunidades sociales. De allí que la materia penal se presenta a los Jueces de Paz como una de las más complejas en el ejercicio de sus funciones. Un Juez de Paz es ante todo un conciliador por lo que en lo posible procurará que incluso algunas conductas rotuladas en Derecho como ilícitas puedan ser objeto de un acuerdo o arreglo por las partes con el objeto de mantener la paz social y armonía en la comunidad.

Sin embargo en la Justicia Formal está prohibido conciliar faltas o delitos. Cuando un Juez de Paz concilia en faltas o delitos, con conocimiento que está prohibido o aún por desconocimiento y ello se denuncia al Ministerio Público o al Poder Judicial, será sancionado.

En este contexto es necesario que se tengan en cuenta los diferentes escenarios en los cuales los Jueces de Paz ejercen sus funciones a fin de no incurrir en arbitrariedades al momento de calificar las denuncias que contra ellos se puedan presentar ya sea por abuso de autoridad, usurpación de funciones o incluso por prevaricato. No todos los Jueces de Paz tienen la oportunidad de recibir capacitación por lo tanto en muchas comunidades se resuelve, sin distinguir las materias y solamente en situaciones en extremo graves hacen de conocimiento de las autoridades fiscales o judiciales. Los diferentes escenarios también tienen que ser considerados para el diseño de la metodología de capacitación porque de lo que se trata no es de “formalizar” la función de los Jueces de Paz sino de darles las herramientas necesarias para que puedan resolver los conflictos, a partir de su realidad, pero identificando algunas competencias jurisdiccionales.

Finalmente es impostergable exponer que recientemente se han anunciado una serie de propuestas de reformas legislativas en materia penal con el objeto de poner freno a la delincuencia. Los cambios que se anuncian son la conversión de faltas en delitos para combatir la impunidad y poder sancionar drásticamente los actos ilícitos. Así a los Juzgados de Paz Letrados se les tendrá que ampliar la competencia para conocer delitos y será necesaria la creación de Fiscalías pares, caso contrario se sobredimensionará la tarea de los Jueces de Primera instancia y Fiscalías provinciales, generándose un efecto contrario al esperado.

Las autoridades del Sistema Nacional de Justicia ya se han pronunciado en el sentido que tales medidas no son la solución al problema y lo más alarmante es la exhortación que hizo el ex Presidente del INPE Wilfredo Pedraza en el sentido que las cárceles ya no soportarán el ingreso de más internos por lo tanto se necesitará construir más centros penitenciarios. Para todo ello obviamente se necesitarán recursos, que no sabemos si están disponibles.

Reflexionando sobre lo dicho me pregunto si los legisladores en todo este objetivo y buenas intenciones han tomado en cuenta el acceso a la Justicia y la posibilidad de prevenir conflictos mayores entre los ciudadanos y vecinos a través de una instancia singular como es la Justicia de Paz. También me pregunto si estas propuestas de reforma penal han sido coordinadas con los principales integrantes del Sistema de

Justicia: Poder Judicial y Ministerio Público y si se ha considerado la competencia de los Jueces de Paz (urbanos) en materia de faltas.

- **Familia y laboral**

En alimentos conoce solamente si existe vínculo familiar entre las partes. No competencia para materia laboral.

Apelación

El gran problema que se presenta a los Jueces de Paz cuando dictan una sentencia es que ésta puede ser apelada ante un Juez de Paz Letrado y por lo general éste declara la nulidad de tales sentencias con el fundamento “que no se ajustan a derecho”. Lo que algunos magistrados aún ignoran es que los Jueces de Paz no están obligados a fundamentar jurídicamente sus decisiones (aunque tampoco nada lo prohíbe). Esta situación con los Jueces de Paz genera inseguridad en los Jueces de Paz y propicia un desconocimiento de su autoridad frente a las partes que se han sometido a su jurisdicción. De allí que resulta de suma importancia que los Jueces de Paz Letrado tengan conocimiento de la naturaleza singular de la Justicia de Paz a fin de no pecar de formalistas a la hora de revisar las sentencias.

Otras funciones

Los Jueces de Paz también ejercen la función notarial cuando no existe en la cercanía un Notario y la función fiscal cuando es por encargo del Ministerio Público. Además al ser líderes de su comunidad tienen una función de docencia porque transmiten a los integrantes de la comunidad o vecindad valores, principios y respeto a los derechos fundamentales. También cumplen un rol social porque propician a través de actividades e integración de los vecinos mejoras para la comunidad y por ende del bien común.

Elección popular del Juez de Paz

La Constitución Política del Estado en el artículo 152^o establece que los Jueces de Paz provienen de elección popular. Hasta la fecha, lamentablemente, no se cuenta

con una regulación reglamentaria simple para proceder a la elección democrática aún cuando ya se expidió la Ley 28545 del 16-06-05⁸.

⁸ Ley 28545

Disposiciones Generales-artículo 1º

Los Jueces de Paz acceden al cargo por *elección directa y democrática*. Este es el principio fundamental de esta Ley por lo tanto el reglamento que regule el acceso al cargo no podrá limitar de manera alguna la elección directa y democrática ni imponer mayores requisitos.

Por ejemplo crear mecanismos de evaluación de propuestas de candidatos colisiona con la facultad revisora y a posteriori que tiene el Poder Judicial. Establecer tablas con puntajes para calificar a los candidatos igualmente entra en conflicto con la Ley. El Poder Judicial no evalúa propuestas sino que recibe la información de los candidatos ya elegidos. En este sentido ninguna norma reglamentaria podrá establecer regulaciones sobre procedimiento o evaluación de propuestas porque lo que se revisa es la información de los ya elegidos. Caso contrario se estaría atentando contra el espíritu de la norma.

Lo dispuesto en relación a que la Sala Plena de Cada Corte Superior de Justicia determinará, de conformidad con la ley, *la modalidad de elección aplicable* en los Juzgados de Paz de su jurisdicción, no quiere decir que se encuentra facultada a disponer o imponer una forma de elección ya que esto desvirtúa el carácter de popular y democrática.

El sustento de lo que se afirma está en que la Constitución Política del Estado en el artículo 2º inciso 19 reconoce la multiculturalidad del Perú.

En este sentido es claro y conveniente que se haya delegado en cada Sala Plena, de acuerdo a su jurisdicción (que debe ser interpretado como su realidad o entorno social y geográfico), la facultad de identificar y determinar la modalidad de elección aplicable.

- En el caso de las comunidades campesinas y nativas es evidente que la modalidad de elección aplicable será aquella que le sea comunicada por la comunidad campesina y nativa a través de sus autoridades legítimamente designadas, no habiendo más trámite para reconocer al Juez de Paz que haya sido elegido por los integrantes de las comunidades.
- En las zonas rural-urbanos, como es el caso en Lima de Santa Eulalia, Ricardo Palma, Pachacamac, Huarochirí, Punta Negra, Punta Hermosa, Pucusana y Cieneguilla, la modalidad de elección que se ha dado hasta la fecha ha sido a mano alzada, algo similar a lo que sucede en las comunidades campesinas y nativas por lo que no se encuentra razón para que se tenga que imponer una modalidad distinta.
- Caso distinto es la innovación de los Juzgados de Paz urbanos que aún se encuentran en proceso de implementación por lo tanto no se puede imponer una modalidad de elección en tanto no se haya expuesto a las Juntas Vecinales o a los pobladores sobre la figura de la Justicia de Paz. Con las autoridades municipales se tendrá que establecer el mejor mecanismo de elección. Dada la diversidad geográfica tampoco puede pretenderse que se de una norma general para todo el Perú, por lo que la facultad de la Sala Plena es muy importante porque podrá tener en cuenta cada uno de estos escenarios para dictar sus propias normas aplicables en su jurisdicción. Ello no excluye que hayan normas o pautas generales a tener en cuenta.

Cuando se prescribe que los Jueces de Paz se rigen por la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo que fuera pertinente, se hace la gran distinción entre la Justicia propiamente formal y la Justicia de Paz. Por su naturaleza singular para la Justicia de Paz habrá que dictarse normas que respondan a su carácter particular y a la multiculturalidad lo que no significará que se está separando del Poder Judicial.

Del procedimiento general-artículo 2º

a.-Si el mandato del Juez de Paz está próximo a expirar, la Presidencia de la Corte Superior de Justicia oficiará al alcalde distrital, al presidente de la comunidad o al agente municipal del centro poblado menor para que convoque a los vecinos del lugar para que procedan a la elección directa y democrática.

Esto quiere decir que se debe llevar un control sobre el particular. En este caso en la norma reglamentaria se podrá establecer que este control estará a cargo de la Comisión de Asuntos de Justicia de Paz en cada Corte Superior de Justicia.

Con una anticipación de dos meses el Presidente de la Corte Superior de Justicia pedirá que se convoque a los vecinos de la localidad a una elección directa y democrática. (se entiende que se trata de Juzgados de Paz urbanos)

En el caso de las comunidades campesinas y nativas la elección es de acuerdo a los usos y costumbres.

La premisa es que la elección es directa y democrática, los propios vecinos y los integrantes de las comunidades campesinas y nativas determinan o deciden la modalidad de elección y la actuación de la Corte Superior de Justicia (a través del mecanismo que considere más conveniente: Comisión de Justicia de Paz por ejemplo) revisará (no es que designa ni impone, sólo revisa) que las personas elegidas cumplan con los requisitos generales de la Ley.

Intervención excepcional de organismos electorales -artículo 3º

Sólo en casos excepcionales, debido a la mayor población y otras razones que lo justifiquen (esto es muy importante: el carácter excepcional) la Sala Plena de cada Corte Superior señalará los Juzgados de Paz donde la elección deberá llevarse a cabo con la intervención de los organismos electorales.

La calificación de excepcionalidad está a cargo de la Sala Plena de la Corte Superior de Justicia. Debe interpretarse que no existe limitación legal alguna para que la Sala Plena de la Corte Superior de Justicia pueda delegar esta facultad en una Comisión de Asuntos de Justicia de Paz que sea presidida por el Presidente de la Corte respectiva, teniendo en cuenta que corresponde hacer la convocatoria respectiva al Presidente de la Corte Superior de Justicia.

Plazo de mandato - artículo 4º

2 años, con posibilidad de reelección.

Requisitos del candidato a Juez de Paz - artículo 5º

Es un imperativo legal tener en cuenta los siguientes requisitos:

- a.-Ser peruano de nacimiento y mayor de 25 años
- b.-Acreditar que reside por más de tres (3) años continuos en la circunscripción a la que postula.
- c.-Saber leer y escribir
- d.-No estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida por ley.
- e.-Tener ocupación conocida
- f.-Tener dominio, además del idioma castellano, del quechua, aimara o la lengua que predomine en el lugar donde va a ejercer el cargo.
- g.-Tener conducta intachable y reconocimiento de su comunidad.

Se reitera que estos son los requisitos previstos en la ley, por lo que vía reglamento no se pueden y mucho menos es conveniente imponer mayores requisitos, salvo que tengan la calidad de complementarios.

Si la elección es directa y democrática quien mejor que los propios electores para garantizar el cumplimiento de los requisitos, de allí que facultad de la Corte Superior de Justicia no es de fiscalización sino de revisor y a posteriori. Esto algo que se tiene que tener muy en cuenta.

Jueces de Paz accesorios-artículo 6

Corresponde ocupar el cargo de accesorio a aquel candidato que haya ocupado el segundo y tercer lugar con la votación más alta y en esa secuencia serán los que reemplacen al Juez de Paz(en caso de vacancia del cargo, ausencia, licencia o vacaciones)

Resolución de controversias - artículo 7

Las controversias que se presenten durante de elección directa y democrática serán resueltas por la Sala Plena de la Corte Superior. Si el proceso electoral se realiza por organismos electorales , éste es el órgano competente sin embargo hay que recordarse en todo momento que solamente es en casos excepcionales y justificados.

Disposiciones Finales y Transitorias

Siempre teniendo en cuenta el espíritu de la ley de elección directa y democrática se faculta al Poder Judicial para:

a.- Dictar normas reglamentarias. No se habla de un solo reglamento por lo que, incluso, es posible que se den varias normas.

b.-En el caso de los Juzgados de Paz urbanos, no sería conveniente por el momento establecer un mecanismo hasta que no se haya coordinado con las autoridades municipales.

Ello se corrobora porque la propia norma establece " Para la reglamentación de las elecciones para los casos excepcionales-intervención de organismos electorales , el Poder Judicial deberá coordinar con organismos electorales, pero esto es solamente en el caso de la excepcionalidad, por lo que creemos puede expedirse una norma especial para estos casos.

Es así de válido lo que se expone ya que se ha previsto la intervención supletoria del Poder Judicial cuando en los casos excepcionales no se pueda contar con la intervención de los organismos electorales. Sólo en este caso el Poder Judicial designará a los Jueces de Paz, teniendo en cuenta la opinión de autoridades locales y de la población usuaria.

El término "designación" no debe ser considerado como excluyente de la elección directa y democrática, por ello es muy importante que haya una coordinación previa con las autoridades locales y las Juntas Vecinales.

La ley establece que en las Comunidades Campesinas y Nativas las elecciones de Jueces de Paz se realizan según sus usos y costumbres. Esto significa que las Comunidades Campesinas y Nativas podrán elegir a la persona que consideren la más apropiada y ejemplar, escogida al interior de su comunidad, para desempeñar el cargo de Juez de Paz.

Bastaría entonces que estas comunidades remitan al Poder Judicial, para su verificación y reconocimiento, el Acta de elección, sin embargo el Poder Judicial emitió una Directiva por la cual desnaturalizan el carácter popular de la elección e imponen requisitos y formas adicionales innecesarias. Además faculta a los Presidentes de Cortes Superiores de Justicia a designar a Jueces de Paz, lo que puede llevar a ciertas arbitrariedades.

Es mi parecer que en las zonas rurales se podrá seguir eligiendo como se ha venido haciendo hasta ahora, en forma directa, salvo que el Poder Judicial considere que se hace necesaria la intervención de un organismo electoral oficial para cautelar que se trate de un proceso democrático. En las zonas urbanas donde se pretende crear Juzgados de Paz aún resulta incierta la forma de elección, porque se trata de una primera experiencia a todo nivel.

En esta ley es de destacar la disposición que “Los Magistrados, funcionarios y demás integrantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Policía Nacional del Perú, de los Gobiernos locales y regionales prestarán a los Jueces de Paz el apoyo que éstos requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales”. Ello es muy acertado porque aún hay un sector de la Magistratura, tanto Poder Judicial como Ministerio Público, que no reconocen de hecho las facultades jurisdiccionales de los Jueces de Paz.

Reforma del Sistema de Justicia Nacional- CERIAJUS y la Justicia de Paz

Mediante Ley N° 28083 se creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS. Fue instalada formalmente el 24 de octubre del

c.-La Corte Superior de Justicia de Lima deberá tener las facultades necesarias para aprobar, incluso de manera diferente, la modalidad elección de acuerdo a cada distrito teniendo en cuenta sus particularidades.

2003 y culminó su tarea el 23 de abril del 2004 con la entrega del Plan Nacional⁹, por parte del Presidente del Poder Judicial, al Presidente de la República.¹⁰

Se trabajó con una percepción sistémica y por ello integraron el CERIAJUS 16 comisionados: el Presidente del Poder Judicial quien la presidió; la Fiscal de la Nación; el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura; un representante del Tribunal Constitucional; el Presidente del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura; el Ministro de Justicia; el Defensor del Pueblo; dos representantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República ;cinco miembros elegidos por las instituciones de la sociedad civil participantes en el Foro del Acuerdo Nacional; un representante de los Colegios de Abogados del Perú elegidos por los decanos de dichos colegios; y, dos representantes de las Facultades de Derecho.

El Plan Nacional de Reforma Integral se encuentra dentro del marco de la política del Acuerdo Nacional, entre otras, en la ¹¹ Vigésima Octava Política de Estado- “Acceso a la Justicia e Independencia Judicial” enuncia un compromiso a ” ...garantizar el acceso universal a la justicia, *la promoción de la Justicia de Paz* y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Igualmente se compromete a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.”

Es de dar relieve al acuerdo respecto a la Justicia de Paz y el Ministerio Público. Se ha considerado en el Plan Integral que le compete contribuir a su fortalecimiento. Expresamente se aprueban dos acciones:

- a.- Propiciar una coordinación directa entre la Justicia de Paz y el Ministerio Público para efectivizar la llegada a la población rural.
- b.-Considerar a los Jueces de Paz en talleres promovidos por los Fiscales para establecer formas de colaboración en temas de protección de derechos fundamentales.

Dentro del marco de la Reforma Integral expuesta se presenta un grave problema para la Justicia de Paz. Si bien se ha considerado ésta como un asunto de interés nacional,

⁹ El texto del Plan de Reforma Integral de la Administración de Justicia puede ser encontrado en www.pj.gob.pe

¹⁰ Es de comentar que el Plan Integral fue entregado al Presidente de la República por cuanto éste se enmarca dentro de políticas de gobierno del “Acuerdo Nacional.”

¹¹ El Acuerdo Nacional es consecuencia de un pacto político entre partidos políticos, gremios empresariales, profesionales y representantes de la sociedad civil. El texto del Acuerdo Nacional puede ser revisado en la siguiente página: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

lo sorprendente es que en el presupuesto del Poder Judicial no existe ninguna partida para atender esta instancia especial. Solamente se tiene la expectativa de obtener cooperación internacional. Esta es una omisión que debe ser superada.

Juzgados de Paz en comisarías

Actualmente se vienen tomando diferentes medidas para combatir la violencia y delincuencia que ponen en zozobra a la ciudadanía y comprometen la tan necesaria paz social. Por un lado tenemos la Ley 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que tiene por "Seguridad Ciudadana" a la acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía destinada a asegurar su convivencia pacífica; la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos; y contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. Dentro de este contexto se vienen implementando, de acuerdo a lo que el presupuesto permite, entre otros, Juzgados de Paz Letrados en las comisarías. Los eximios recursos económicos no permiten implementar Juzgados de Paz Letrados en todas las comisarías, por eso se está considerando la posibilidad de contar con Jueces de Paz en las comisarías, propuesta que en lo personal no comparto. La función del Juez de Paz es diferente a la del Juez de Paz Letrado y por lo tanto no puede pretenderse que el Juez de Paz lo supla solamente porque no se cuentan con recursos. Si solamente se trata de aprovechar un espacio físico que pueda haber en una comisaría para habilitar un Juzgado de Paz entonces estará bien.

A partir de junio del 2005, como único y singular ejemplo tenemos al Juzgado de Paz de Izcuchaca en el departamento de Huancavelica. (sierra del Perú). El Presidente de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica suscribió un convenio con la Policía Nacional del Perú a fin que el Juez de Paz de Izcuchaca ocupe y cumpla sus funciones en un ambiente físico en la comisaría de ese lugar.¹²

¹² Es una opción ya que el mayor problema que tienen muchos Jueces de Paz es que no cuentan con lugares adecuados donde desempeñar sus funciones. Por ello tienen que ocupar sus viviendas para ejercer la función.

Hacia la Justicia de Paz Urbana

Hasta la expedición de la Ley N° 28434 (28-12-04) existía la prohibición según el artículo 60° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de coexistencia de un Juzgado de Paz Letrado y un Juzgado de Paz.¹³

En vista que los Juzgados de Paz Letrado han resultado insuficientes para satisfacer la demanda de Justicia de los ciudadanos y atendiendo a la experiencia de la Justicia de Paz rural se ha considerado conveniente, antes que crear una nueva figura, implementar los Juzgados de Paz en zonas estrictamente urbanas.

Esta implementación es una opción de los ciudadanos y vecinos de poder tener acceso rápido a la Justicia en aquellos asuntos que no requieran necesariamente de la Justicia Formal.¹⁴

Por ejemplo el Juez de Paz podrá actuar como conciliador y las actas de conciliación que se suscriban ante él tendrán todo el respaldo y validez legal. En materia civil el Juez de Paz podrá resolver, entre otros, asuntos de deudas de dinero, indemnizaciones y fijación de pensión alimenticia. El Juez de Paz podrá conocer las faltas, esto es los actos ilícitos menores, que no requieran de un proceso formal e impondrá sanciones creativas y efectivas. Principalmente se asegurará que las sanciones de servicios a la comunidad que imponga sean cumplidas y para ello deberán contribuir todos los vecinos, las autoridades municipales, eclesiásticas y policiales del lugar, quienes son los más interesados en prevenir mayores conflictos y reincidencias. El Juez de Paz podrá tener facultades para ordenar la detención de las personas que incurrir en faltas y se podrá pensar hasta en proponer un proyecto legislativo para que sea por lapsos

¹³ Artículo 60°.- En lugares donde coexiste un Juzgado de Paz Letrado con uno de Paz y la ley les asigne las mismas competencias, el demandante podrá recurrir a cualquiera de las dos instancias. En los demás casos, se someterán a lo dispuesto por la ley para cada caso.

Artículo 61°.-Establecimiento y número de Juzgados de Paz .El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial define anualmente la política de desarrollo de la Justicia de Paz.

Corresponde al Consejo Ejecutivo Distrital respectivo, proponer la creación o supresión de Juzgados de Paz teniendo en cuenta las condiciones demográficas, capacidad de la población de acceso a la justicia, carga procesal, necesidad del servicio y, las facilidades de comunicación entre las diversas instancias del Poder Judicial.

¹⁴ Wilfredo Ardito Vega, especialista peruano en Justicia de Paz dice respecto a la Justicia de Paz urbana” Una secretaria adquiere en una tienda una computadora que nunca funciona, el servicio técnico no la repara y la empresa no le devuelve su dinero. En un edificio, una señora prefiere realizar gastos suntuarios a pagar el mantenimiento, asumiendo que, si llega el aviso de corte de suministro de agua, los demás vecinos pagarán la deuda. Ante estas situaciones la gente siente que entablar un juicio difícilmente brindaría una solución efectiva, por las tasas judiciales, los pagos y los criterios formales empleados para tomar las decisiones. La Ley N° 28434 podría ayudar a generar relaciones más armónicas y sancionar muchos abusos al permitir que se elijan jueces de paz .” artículo “ Justicia de paz cerca de su casa”, diario oficial El Peruano,06-10-05, p.15

mayores a las 24 horas, ¿por qué no?. Podrían ser dos o tres días de detención dependiendo de la magnitud de la falta y el efecto disuasivo que se espera.

No pretendemos decir que ésta es la solución a los problemas vecinales urbanos pero creo que es una gran opción que el ciudadano debe tener en cuenta y para ello es nuestra tarea hacer pedagogía e instrucción sobre el tema,

En la capital, que es donde hay mayor población justiciable, los pioneros en el trabajo de implementación de los Juzgados de Paz Urbanos son la Corte Superior de Justicia de Lima y la Corte Superior de Justicia del Callao.

En el caso de Lima, como en muchas Cortes Superiores a nivel nacional, se han constituido Comisiones de Asuntos o de Apoyo a la Justicia de Paz, la Comisión del Distrito Judicial de Lima ya cuenta con un Plan Estratégico para la creación de Juzgados de Paz Urbanos. Al inicio se pretende que sea a manera de plan piloto y se vienen haciendo las coordinaciones necesarias con los gobiernos locales-municipalidades, que serán los llamados a prestar todo el apoyo logístico para la puesta en funcionamiento de los Juzgados de Paz. El plan consiste en la creación de cuatro Juzgados de Paz en el distrito de San Juan de Miraflores. El objetivo no sólo es acercar la Justicia a la población sino fomentar, en un ambiente de tanta conflictividad, una cultura de resolución pacífica de conflictos, una cultura conciliatoria. Serán los propios vecinos los que elijan de manera democrática a su Juez de Paz, sin embargo como se ha dicho, siendo una primera experiencia, aún es incierta la forma más adecuada para proceder a esta elección. El objeto es no politizar la elección sino que sea pura y democrática para que tenga legitimidad total. Se ha pensado que los aspirantes o candidatos a Jueces de Paz, de preferencia, no sean abogados. La decisión deberá estar a cargo de los vecinos.

La tarea más compleja recién se ha iniciado por cuanto si bien ya hay un acuerdo entre la Comisión de Asuntos de Justicia de Paz y algunos gobiernos locales, tiene que realizarse una demarcación geográfica para establecer y delimitar la población y los sectores de creación de un Juzgado de Paz.

En el caso de la Corte Superior de Justicia de Lima se ha iniciado la ejecución de su plan estratégico con el acuerdo de creación con los gobiernos locales y por el contrario la Corte Superior de Justicia del Callao (Provincia Constitucional en el Departamento de Lima pero que tiene su propia Corte Superior) ha comenzado a ejecutar la

implementación, de una manera que en mi opinión es más acertada. La Corte Superior de Justicia del Callao ha llamado a los representantes de la población del Callao a reuniones a fin de explicarles e ilustrarlos respecto a la Justicia de Paz, los beneficios de contar con un Juez de Paz en la comunidad y han sido preguntados, luego de la exposición si están interesados y si apuestan por la Justicia de Paz. La respuesta realmente fue abrumadora porque se asumió un compromiso con esta forma de administrar justicia. En talleres diseñados para los representantes de los vecinos se hicieron encuestas y se recabó información a efectos de poder tener una idea de cómo podría hacerse la delimitación para la creación de los Juzgados de Paz. Luego es imperativo ejecutar una gran labor pedagógica tanto para los vecinos como para los futuros Jueces de Paz.

Las medidas que se tomen no deben ser vistas como unas para descongestionar los despachos judiciales o bajar la carga procesal, éste será en todo caso un efecto, lo que debe buscarse es crear una cultura ciudadana de paz y una justicia que se identifique con el común de la gente y se comprenda en los diferentes ámbitos sociales.

Es una gran oportunidad para el país de aprovechar y fortalecer una figura singular como el Juez de Paz ya que se trata de una forma efectiva de aproximación de la comunidad a la Justicia Formal y de garantizar el acceso a la justicia.

Reflexión final

Richard A. Posner dice " Un segundo significado de Justicia, el más común yo diría, es simplemente eficiencia". La Justicia de Paz es eficiente, es una instancia judicial que implica dos funciones principales, la primera la conciliatoria y la segunda la jurisdiccional. Los 193 años de experiencia de esta instancia en el Perú han demostrado que ésta es una institución positiva para la convivencia pacífica y resolución de conflictos en forma directa. El gran número de Jueces de Paz a nivel nacional y la frecuente creación de Juzgados de Paz en diferentes poblaciones e incluso en comunidades campesinas y nativas llevan a reafirmar que estamos ante un Servicio de Justicia eficiente. Eficiente porque aún con la inexistencia de recursos aportados por el Estado logra su finalidad que es garantizar el acceso a la justicia. Hoy esta rica experiencia debe ser aprovechada en las zonas urbanas, adecuándola a la necesidad y realidad de cada escenario social. La Justicia de Paz si bien no asegura la

erradicación de la cultura adversarial y de litigio sí se convierte en una posibilidad a tener muy en cuenta para lograrlo.

Hay una tarea pendiente respecto al fortalecimiento de la Justicia de Paz que debe ser realizada de manera conjunta por los integrantes del Sistema Nacional de Justicia y la ciudadanía. Es hora de iniciar la tarea.

BIBLIOGRAFIA

GUERRA CERRON, J. María Elena Guerra Cerrón, Visión del Sistema de Justicia, Editorial RODHAS, Lima, Perú, enero 2004.

GUERRA CERRON, J. María Elena Guerra Cerrón, Hacia una Justicia de Paz un asunto de interés nacional, Editora Jurídica Grijley, Lima, Perú, junio 2005

Documentos

CERIAJUS, Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia-, Lima-Perú, abril 2004

DEFENSORIA DEL PUEBLO, Manual Pueblos Indígenas: Jurisdicción Indígena y debido proceso, Lima, julio 2004

TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL