

JUSTICIA DE PEQUEÑAS CAUSAS

J. MARÍA ELENA GUERRA CERRÓN¹

“Quienes sufren de la alucinación del monopolio estatal de la justicia están dispuestos a aceptar, académicamente, que si el Estado no cumple con su función de proveer un servicio eficiente de solución de conflictos nadie más lo va a hacer.

Si salimos de las bibliotecas para mirar a nuestro alrededor, veremos cómo en este mismo instante en que un sistema judicial comienza a funcionar en forma ineficiente, la sociedad espontáneamente produce una o más soluciones alternativas. Esto se comprueba a lo largo y ancho del mundo”².

El ámbito de la *Justicia de pequeñas causas*, aunque adelanto mi discrepancia con la denominación, puede ser descrita desde muchas perspectivas y de acuerdo a los objetivos que cada uno pueda plantearse: a partir del concepto de la Justicia en general; del Acceso a la Justicia; la relación de la Justicia de pequeñas causas con la Justicia de Paz: Justicia de Paz y Justicia de Paz Letrada, la especialización en la Justicia, el cambio de la cultura del formalismo que ha llevado a que el proceso civil, lejos de ser el medio por excelencia para resolver los conflictos, sea uno de los principales obstáculos para garantizar la Justicia; los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos: la conciliación y el arbitraje popular y, hasta la desjudicialización. A pesar de las diferentes lecturas de *la Justicia*, lo importante es que esta responda a la necesidad real del usuario del servicio y que se trate de una Justicia efectiva y pronta.

¹ Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima, Doctora en Derecho y Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, miembro de ADEPRO, profesora de Derecho Procesal Civil en la Universidad de Lima y Fiscal Superior Civil del Ministerio Público, DJ Callao.

² Mac Lean U. Roberto G., *Una justicia para el habitante común*, Lima, junio 2005, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p. 34.

I. LA JUSTICIA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

En principio, la Justicia es el valor fundamental del Derecho y la que sostiene todo el marco axiológico de un Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, es común que cuando nos referimos a *la Justicia*, lo hacemos como sinónimo de *la Administración de Justicia* y específicamente del Poder Judicial, de ahí cuando hablamos del derecho universal de *Acceso a la Justicia*³ decimos *que* toda persona tiene derecho a acudir o acceder al Poder Judicial para que le brinde tutela (judicial) en la solución de su conflicto, a través del debido proceso. Pero más allá de ello, en la convivencia social verificamos que la tutela de *la Justicia* y el *Acceso a la Justicia* no son exclusivos del Poder Judicial, sino que se encuentran en un ámbito mayor que es la *Tutela general del Estado*, los que se obtienen, además del Órgano Jurisdiccional, por otros entes como los administrativos, municipales, notarios o árbitros. Asimismo atendiendo a la voluntad de las partes, en tanto se sujete al orden público y buenas costumbres, *la Justicia* puede obtenerse a través de la autocomposición: por mediación, conciliación o transacción o cualquier otro medio que ponga fin al conflicto de intereses.

La Justicia puede alcanzarse de diferentes formas, aunque siempre con la vigilancia del Estado teniendo en cuenta la política pública, para lo cual se requiere que la tenga bien establecida y que tenga objetivos bien definidos. Es de tener presente lo que Juan Enrique Vargas señaló en su ponencia denominada “La Reforma de la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas”⁴ cuando destacó la necesidad de precisar ¿cuáles son los objetivos de política pública que deben estar detrás de una reforma a la justicia civil? y si hoy en día nuestros sistemas de justicia recogen o no tales objetivos de política pública, privilegiando los datos de la realidad frente a lo que dispone el marco normativo. Sin duda es una primera interrogante que todos deberíamos responder o sobre la cual deberíamos reflexionar.

En el caso peruano, en el Acuerdo Nacional de 2002⁵, en la matriz

³ “El derecho de libre acceso a la jurisdicción y al proceso en las instancias reconocidas, El derecho de defensa o la prohibición constitucional de indefensión, El Derecho a obtener una resolución fundada en Derecho que ponga fin al proceso, El derecho constitucional a la efectividad de la tutela judicial”. Chamorro Bernal, Francisco, *La tutela judicial efectiva*, Barcelona: Bosch, p. 13.

⁴ Ponencia presentada en el Seminario Interamericano “Claves para una reforma a la Justicia Civil”, organizado por CEJA en noviembre de 2005.

⁵ En el año 2002 se convocó a los diferentes representantes de las funciones del

“Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”⁶ se estableció, entre las seis Políticas de Estado, como Vigésima Octava Política⁷, la “Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial” enunciándola como 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 este 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 destacar la ubicación de esta Política de Estado, esto es, dentro de una matriz en la cual se describe un compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y *buen funcionamiento del mercado* y de los servicios públicos.

Cuando se alude al *Acceso universal a la Justicia*, la relación es directa al *Acceso al Poder Judicial*, siendo en mi entender que la mayor preocupación está en los ciudadanos de escasos recursos económicos o los que por su ubicación geográfica o por la posición vulnerable en su hogar, no pueden llegar al Poder Judicial, y como objetivo accesorio la descongestión de los Despachos Judiciales, bajar la carga procesal y promover el desarrollo del mercado. Sin embargo, “Hay que percibir, entonces, que el verdadero acceso a la justicia no consiste solo en medidas para brindar facilidades lingüísticas, de gratuidad de la justicia, proximidad geográfica, movilidad y acceso para discapacitados, patrocinio gratuito de abogados, y otras por el estilo, si al final del largo camino el sistema de justicia no está preparado para responder eficientemente y prestar el servicio que los miembros de la comunidad requieren. Esto es lo que hay

Estado, organismos autónomos, fuerzas políticas, universidades y sociedad civil a entablar un diálogo para lograr un Acuerdo Nacional, a fin que sirva de base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través la formulación de políticas de Estado. Se establecieron 31 Políticas de Estado.

⁶ En esta matriz hay seis políticas de Estado: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia, Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas, Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial y Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa.

⁷ En el anexo adjunto puede leerse esta Política de Estado.

que buscar en una reforma y lo que hay que ofrecer al usuario.”⁸ Sin duda es conveniente hacer una revisión y tal vez ajustes a la política pública nacional para dar opciones y respuestas adecuadas a las demandas de Justicia distinguiendo las diversas materias y especialidades.

II. LAS DIFERENTES CARAS DE LA JUSTICIA

En el contexto peruano y considerando que el Acceso a la Justicia puede garantizarse no solo acudiendo al Poder Judicial, presento a *la Justicia* a través de algunas de sus manifestaciones, las cuales he denominado *las diferentes caras de la Justicia*:

a) Poder Judicial: Jurisdicción contenciosa y jurisdicción voluntaria

En la Constitución Política del Perú se señala que la Unidad Jurisdiccional recae en el Poder Judicial y la función jurisdiccional es ejercida por los jueces y los órganos jurisdiccionales. Hay que descartar que *imperium* (poder y soberanía) y Jurisdicción es lo mismo, el imperio es del Estado y en virtud a él es que se atribuye la Jurisdicción al Poder Judicial para resolver los conflictos. Ahora, en cuanto a la Unidad Jurisdiccional, es necesaria una precisión ya que “Sabemos que hay más jurisdicciones en el mundo del Derecho. Lo que la norma debió decir es que la jurisdicción contenciosa es la que ejerce el Estado directamente y la voluntaria, por excepción. La jurisdicción y la jurisdicción contenciosa no son términos sinónimos. Cuando el articulado de la Constitución se refiere a jurisdicción respecto al Poder Judicial, se está refiriendo a los litigios y no a la jurisdicción como principio declarativo de derechos”⁹. Lo mismo se verifica, por ejemplo, en la Constitución de la República de Chile cuando se hace referencia a “la facultad de conocer causas civiles y criminales”, en la de la Nación Argentina se menciona el “conocimiento de causas”; en la de la República de Ecuador se señala “casos y causas” y en la de la República Bolivariana de Venezuela se trata de “conocer de las causas y asuntos de su competencia”. En todos los casos, el medio para ejercer esta facultad es a través del proceso con todas las garantías que ello implica.

⁸ Mac Lean U. Roberto G., *op. cit.*, p. 46.

⁹ Dupuy Montori, Fernando, *Imperio y Jurisdicción voluntaria*, Fondo Editorial 1996, Pontificia Universidad Católica del Perú, abril, 1996, p. 162.

Respecto a la Jurisdicción voluntaria, solamente en el artículo 57° numeral 3) del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, relativo a la competencia en materia civil de los Juzgados de Paz Letrados, se hace mención a ella sin definir cuál es esta o cuáles son las causas que integra. Por su parte, en el Código Procesal Civil no se menciona a la Jurisdicción voluntaria expresamente, pero se distinguen dos grandes grupos: los *Procesos Contenciosos* y los *procedimientos no contenciosos*. En las causas contenciosas en las que puede establecerse una cuantía, los Jueces de Paz Letrado son competentes hasta 500 unidades de referencia procesal¹⁰ y los Jueces de Paz son competentes hasta 100 unidades de referencia procesal¹¹.

En cuanto a los asuntos no contenciosos, en el artículo procesal 749° hay una relación de ellos: inventario, administración judicial de bienes, adopción, autorización para disponer derechos de incapaces, declaración de desaparición, ausencia o muerte presunta, patrimonio familiar, ofrecimiento de pago y consignación, comprobación de testamento, inscripción y rectificación de partida, sucesión intestada, reconocimiento de resoluciones judiciales y laudos expedidos en el extranjero, las solicitudes que, a pedido del interesado y por decisión del Juez, carezcan de contención y los que la ley señale. La competencia corresponde a los Jueces Civiles y a los Jueces de Paz Letrados, salvo en los casos en que la ley atribuye su conocimiento a otros órganos jurisdiccionales o a Notarios, precisándose que los Jueces de Paz Letrados son competentes de manera exclusiva para la inscripción de partidas, mientras que los asuntos de rectificación de partidas podrán tramitarse ante los Juzgados de Paz Letrados o ante Notario.

Si la distinción de Jurisdicción contenciosa y de Jurisdicción voluntaria está en que el ánimo de litigio solo se encuentra en la contenciosa, no hay inconveniente para afirmar que los procesos no contenciosos forman parte de la Jurisdicción voluntaria, con mayor razón si contamos con una norma, la Ley 26.662, que atribuye expresamente a los Notarios competencia en asuntos no contenciosos. La distinción entre Jurisdicción contenciosa y voluntaria es relevante, para fundamentar que no todas las causas o litigios necesariamente tienen que ser resueltos por el Poder Judicial, siendo la des-

¹⁰ Hasta junio del 2007, la cuantía era hasta 50 URP, con la Ley 29.057 se amplió hasta 500 URP.

¹¹ Para el año 2008, la UIT asciende a 3,500 nuevos soles, la URP es el 10% de la UIT por lo tanto asciende a 350 nuevos soles. En dólares una URP alcanza 120 dólares aproximadamente.

judicialización una decisión legal y no una vulneración a la Unidad jurisdiccional.

b) La jurisdicción voluntaria a cargo de notarios y alcaldes

La Ley 26.662, Ley de competencia notarial en asuntos no contenciosos establece en el artículo 1 que los interesados pueden recurrir indistintamente ante el Poder Judicial o Notario para tramitar los siguientes asuntos: rectificación de partidas; adopción de personas capaces; patrimonio familiar; inventarios; comprobación de testamentos y sucesión intestada. Las normas a las que se sujeta la actuación notarial son la Ley 26.662, supletoriamente la Ley del Notariado y el Código Procesal Civil. Además los Notarios también tienen competencia en la regularización de edificaciones a través del trámite de prescripción adquisitiva de dominio, formación de título supletorio y rectificación de área o linderos (las mismas que en el Código Procesal Civil están consideradas como procesos contenciosos), en tanto no haya oposición, caso contrario dan por concluido el trámite. Por otro lado, a pesar de contar con detractores, acaba de ser dictaminado por la Comisión de Justicia del Congreso de la República, y se encuentra en pleno debate, un proyecto de ley que convierte la separación convencional y divorcio ulterior en un asunto no contencioso y por lo tanto otorga competencia para su trámite no solo a los Notarios sino también a los Alcaldes. Las objeciones son, entre otras, que se va a encarecer el trámite de esta causa y que además algunas municipalidades no están preparadas para el trámite y carecen de recursos.

c) Justicia de paz

Traída por los españoles en el año 1912 como *Justicia Municipal*, pero que a lo largo de los años se identifica como una auténtica Justicia de paz que responde a la multiculturalidad del país. Forma parte de la estructura formal del Poder Judicial, aunque es necesario presentarla de manera independiente por tratarse de una instancia singular que resuelve diversas materias: civil, penal, familia y laboral e incluso actúa como Notaría. A diferencia de los Jueces de Paz Letrados, para ser Juez de Paz no se requiere ser abogado y no forma parte de la Carrera Judicial. Se trata, antes de Jueces contenciosos, de Jueces conciliadores, cuyas decisiones no están sujetas a la aplicación de las leyes sino que resuelven por equidad y de acuerdo a su criterio, cultura y tradición. En la práctica, aún, no se alcanza el reconocimiento a la autoridad del Juez de Paz por parte de los Jueces formales y de los Fiscales, llevando algunas veces a que se

deslegitime la figura de la Justicia de Paz. Lo que más debe llamar la atención es que no existe partida presupuestal en el Poder Judicial destinada a la Justicia de Paz (como sí lo hay para la Justicia de Paz Letrada) y si recientemente recibe alguna atención es gracias a la cooperación internacional.

d) Justicia indígena o comunal

Es una jurisdicción especial reconocida en la Constitución, además del Poder Judicial, a las autoridades legítimas de las comunidades campesinas y nativas (autoridades comunales). Resuelven los conflictos comunitarios de acuerdo a su cultura, tradiciones y su Estatuto. Con frecuencia las Comunidades Campesinas y Nativas exigen un reconocimiento absoluto de lo que denominan su sistema jurídico, sin embargo ello es contradictorio con la inclusión que también demandan. A fin de lograr coordinar e integrar a la Justicia indígena se considera que la Justicia de Paz es el canal de aproximación más idóneo. A la fecha también funcionan Juzgados de Paz en estas comunidades.

e) Rondas campesinas

Es una organización social rural de los propios pobladores que si bien data de hace muchos años, no es tan antigua como la Justicia de Paz. El artículo 149° de la Constitución Política del Perú les atribuye la función de apoyo a las autoridades comunales para el ejercicio de sus funciones. Hace un tiempo sancionaron a unos ronderos por el delito de usurpación de funciones ya que “habían hecho Justicia” cuando la ley no les reconoce tal atribución. Afortunadamente la Corte Suprema de Justicia, interpretando ampliamente y a base de la realidad, los ha absuelto de las imputaciones, teniendo en cuenta su cultura y a que hay lugares, en los que la única autoridad es la Ronda Campesina, por lo tanto, está facultada a impartir Justicia. Ante esta realidad es que hay diferentes propuestas legislativas para reconocer constitucionalmente facultades jurisdiccionales a los ronderos.

f) INDECOPI, Instituto de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual

Sin excluir a otros entes de la Administración Pública, encuentro importante referirme a INDECOPI que funciona desde 1992 y tiene entre sus tareas las de promover normas de leal y honesta competencia entre los agentes de la economía peruana y fomento de cultura de calidad para lograr la plena satisfacción de sus clientes: la

ciudadanía, el empresariado y el Estado. Resuelve denuncias contra piratería, empresas liquidadoras, municipalidades, discriminación, incumplimientos, infracción a normas de acreditación, publicidad engañosa, barreras burocráticas, abusos de posición de dominio y prácticas colusorias, cobros indebidos de parqueo, falta de información, infracción de derechos de propiedad industrial, infracción de normas de autorización, productos defectuosas y por servicios no idóneos. En el Tribunal de INDECOPI se garantiza la pluralidad de instancia a través de dos Salas especializadas de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

g) Medios alternativos de resolución de conflictos-MARCs

Además de la jurisdicción especial indígena, tenemos la Jurisdicción Arbitral reconocida en la Constitución Política del Perú. Frente a cuestionamientos respecto a si el Arbitraje es realmente una Jurisdicción, el Tribunal Constitucional ha ratificado su reconocimiento e independencia jurisdiccional e incluso se habla de “jueces particulares” (Arbitraje de Derecho) a quienes les alcanzan los deberes de los magistrados del Poder Judicial y por tanto están sometidos a la Constitución y a las leyes. El Arbitraje es un MARC, pero uno calificado como de elite y de altos costos. Para desmitificar al Arbitraje como exclusivo del sector empresarial y aprovechar sus bondades, recientemente el Ministerio de Justicia y el Decano del Colegio de Abogados de Lima Walter Gutiérrez Camacho, con el lema de “promoción del Acceso a la Justicia” han lanzado la propuesta de institucionalizar el “Arbitraje popular”. El sustento es que se trata de una forma de descongestionar la carga procesal judicial e incentivar la celeridad en la resolución de conflictos. Señalan que el popular es el arbitraje de menor cuantía, o de consumo, los problemas de incumplimiento de crédito menor en cajas rurales e instituciones financieras que a la fecha otorguen nuevos préstamos, las tiendas y departamentos. Resolvería conflictos sobre propiedad de tierras, contratos de alquileres, naturaleza vecinal y operaciones de menor cuantía dentro del sistema de adquisiciones del Estado. Agregan que se iniciará una agresiva difusión a todos los ciudadanos.

La Conciliación es otro MARC, que se presenta como *intraproceso*, el mismo que es obligatorio y la *extrajudicial* es un requisito de admisibilidad para iniciar un proceso judicial. La conciliación extrajudicial es obligatoria solo en algunas materias como en obligaciones patrimoniales y está a cargo de Centros de Conciliación reconocidos por el Ministerio de Justicia.

Hoy también contamos con la conciliación Fiscal facultativa (Resolución Fiscalía de la Nación Nro. 1133-2005-MP-FN¹² del 17-05-05) en asuntos de Familia, donde el Fiscal de Familia ha asumido una función componedora del conflicto, siendo una buena opción para el ciudadano, pero que sin embargo no se conoce ni a la que se recurre como debería, por falta de conocimiento de la población.

Merece un comentario especial que en el discurso por la apertura del año judicial 2008, el Presidente del Poder Judicial Dr. Francisco Távara Córdova, entre otros, señaló que los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos –MARC– desjudicializan las controversias, permiten crear una cultura de paz en el país, coadyuvando a disminuir la sobrecarga procesal y que por ello se ha celebrado un convenio marco de cooperación entre el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia a fin de, entre otros, permitir y facilitar el funcionamiento de Centros de Conciliación Extrajudicial en los Distritos Judiciales del país, precisándose que la promoción de los MARCs constituye una prioridad de su actual gestión judicial, buscando así coadyuvar al Acceso a la justicia. Considero un avance importante que a partir de la iniciativa del Poder Judicial se promuevan los MARCs y que de manera conjunta se trabaje por la cultura conciliatoria antes que la cultura vindicativa y litigiosa.

h) Defensorías comunitarias

Original organización de personas de una comunidad que se caracteriza para combatir la violencia familiar y el maltrato infantil. Lo que comenzó como una iniciativa vecinal en el 2001, con el apoyo del Instituto de Defensa Legal, obtuvo un premio internacional promovido por la Fundación W.F Kellog 2005-2006 en la Ciudad de México. Ocuparon el primer lugar por tratarse de una innovación de miembros de la comunidad que interactúan con las víctimas de violencia y las autoridades judiciales, logrando así un acercamiento de la Comunidad a sus autoridades judiciales. “Ellos son uno de esos tantos frutos que la imaginación de los peruanos logra cuando faltan los recursos, allá donde el Estado no existe”¹³.

Se trata de hombres y mujeres que orientan y asesoran a víctimas de violencia familiar y también sobre asuntos de Familia, explicándoles

¹² Normas de aplicación para la aplicación de Conciliación en asuntos de Derecho de Familia a nivel nacional. Alimentos, tenencia, custodia, régimen de visitas, siempre que no hayan sido solicitados al Órgano Jurisdiccional.

¹³ Los defensores comunitarios, artículo diario *El Comercio*, 09-12-06 portada.

sus derechos para que los hagan valer ante las autoridades oficiales. Al ser reconocidos por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo forman parte del Sistema de Atención Integral al Niño y al Adolescente. También facilitan la solución de conflictos familiares como alimentos, tenencia y demás. Las Defensorías Comunitarias me recuerdan a los Mediadores Comunitarios de Ecuador. Siempre he considerado que los Defensores Comunitarios, elegidos por su pueblo y reconocidos como “autoridades”, deberían aunar esfuerzos y trabajar conjuntamente con la Justicia de Paz, los conceptúo como un binomio integrador.

i) “Justicia” popular

Es una manifestación que se da por ausencia de los tribunales. Aunque se le denomine como tal, no es Justicia, menos bajo la tutela del Estado, y por el contrario es repudiada por el Derecho, sin embargo hay que mencionarla. Es la “Justicia por mano propia” con su máxima manifestación en el linchamiento. Los ciudadanos que recurren a ella, creyendo que “hacen justicia”, no se dan cuenta que al vulnerar todo derecho están promoviendo la desestabilidad de la sociedad organizada y que cada uno de ellos es potencialmente un objeto de linchamiento ya que sin respeto a los derechos fundamentales y sin el reconocimiento de autoridades legítimas, no tendrán el día de mañana derecho a defensa y a un debido proceso. Así cada cual podrá vivir a su libre y arbitrario albedrío con el significado que ello conlleva.

Con esta presentación de las diferentes caras de la Justicia he querido demostrar que el Acceso a la Justicia para toda persona, tanto física como jurídica, puede ser garantizado a través de diferentes vías, ya sea bajo la tutela del Poder Judicial, Administración Pública, notarial, arbitral municipal o por autocomposición, las que en conjunto forman parte de la Tutela Estatal general. Dentro de cada una de las caras de la Justicia podría ubicarse a la Justicia de Pequeñas causas o tal vez considerarla como una independiente, dependiendo del usuario y la materia.

III. JUSTICIA DE PEQUEÑAS CAUSAS

a) Alcances

Antes de intentar dar una definición de Justicia de Pequeñas Causas encuentro de gran importancia delimitar el contexto jurídico (ma-

terial y procesal), sociocultural y geográfico que va a servir o que le sirve de escenario, y coincidiendo con Roberto Mac Lean, hay que identificar quiénes son los clientes, puesto que “Algunas de las clientelas son muy fáciles de identificar: es el caso de los juicios civiles y comerciales más frecuentes: tales como el cobro de deudas de dinero, el pago de daños y perjuicios, la protección de la propiedad, o la ejecución de los contratos. Pero, en otros casos, la visión no es tan clara ni la identificación tan fácil”¹⁴.

Entonces, si el tema de este Seminario es de “Innovación de la Justicia Civil”, hay que establecer que se trata de Justicia de pequeñas causas civiles y comerciales, ya que la materia comercial es una subespecialidad de la civil, lo que por ahora, excluye a la materia Familia, Laboral y Contencioso-Administrativa. Hago esta precisión por cuanto he verificado que hay diferentes formas de considerar a la *Justicia de pequeñas causas* y sus objetivos, siendo una de ellas asociada al *Acceso a la Justicia* de grupos más desprotegidos económica o socialmente, como el caso de los “Juzgados de Paz móviles” en Nicaragua, donde la misión fue ampliar y diversificar los servicios judiciales para beneficiar especialmente a sectores marginados como las mujeres y los ciudadanos de escasos recursos. Por su parte en Argentina se pretende implementar de manera general la “Justicia de Paz Letrada” para descentralizar el servicio de Justicia, derivando causas que vendrían a ser *pequeñas causas* para su atención en zonas rurales o centros urbanos del interior de las provincias argentinas. En Uruguay se han creado los *Juzgados de pequeñas causas* para resolver los conflictos de los consumidores y de los comerciantes, impera la flexibilidad, el consumidor no requiere firma de abogado y las decisiones se obtendrán de forma inmediata luego de escuchar a las partes, todo ello además de la defensa de los derechos del consumidor ante la Administración que es el área de Defensa del Consumidor. Habría que preguntarse ¿por qué no mejorar el servicio de la Administración Pública para que dichas causas no lleguen al Poder Judicial?

Una vez que hemos delimitado la materia de la Justicia de pequeñas causas a la civil y comercial, es necesario establecer si formará parte de la Jurisdicción Contenciosa o de la Jurisdicción Voluntaria o si su resolución será a través de MARCs. Para poder ubicar razonablemente a la Justicia de Pequeñas causas civiles y comerciales es conveniente hacer un inventario de causas o asuntos a fin de determinar cuáles serían contenciosos y cuáles no contenciosos y evaluar si se

¹⁴ U. Roberto G., *op. cit.*, p. 62.

justifica que alguna de ellas sea de trámite exclusivo del Poder Judicial o si pueden encargarse a otros entes. Un referente a tener en cuenta es el Código Procesal Civil, la Ley de competencia notarial y la Ley de Conciliación extrajudicial, entre otros.

b) ¿Cómo se define la justicia de pequeñas causas?

Con la delimitación conceptual precedente, sin más demora, me permito proponer el cambio de la denominación de *Justicia de Pequeñas Causas* simplemente por Justicia o proceso de cuantía menor” o “Justicia sumaria” o “Proceso sumario”¹⁵ cuya competencia corresponda a la Justicia de Paz en sus dos manifestaciones o instancias: Justicia de Paz y Justicia de Paz Letrada, dependiendo de la complejidad de la causa y la cuantía, pero con un proceso único y rápido. Encuentro que *Justicia de pequeñas causas* puede ser asociada con una “Justicia de asuntos de poca importancia”, donde la pregunta del usuario del servicio será ¿por qué mi causa es menos importante, acaso porque soy pobre? y el efecto puede no ser el esperado. Por otro lado, si pensamos en una desjudicialización tampoco es un buen argumento que se hable de *pequeñas causas*, cuando de lo que se trata es de “involucrar e incentivar a la comunidad para tomar parte en un proyecto de vida común con la justicia y hacer que recurran al sistema judicial para resolver sus problemas más difíciles”¹⁶.

En materia penal sí puede justificarse la denominación de “Justicia de Pequeñas Causas”, porque es el Estado por el *Ius Punendi*, el único que puede calificar qué causas son *pequeñas o menos importantes* como para la aplicación del principio de oportunidad y por el contrario cuáles son las causas que necesariamente requieren poner en marcha todo el aparato acusatorio y de juzgamiento. En materia civil y comercial, rige el principio dispositivo y por lo tanto el inicio del proceso depende de la voluntad de las partes y aun cuando el Estado pueda considerar una causa como pequeña o de menor importancia, la respuesta que se obtenga tendrá un efecto en la seguridad jurídica ya que “...los efectos de cualquier litigio –por insignificantes que puedan estos o los conflictos parecer– se propagan en invisibles e impredecibles ondas expansivas que llegan hasta los rincones más recónditos y oscuros de las conciencias ciudadanas, y de

¹⁵ En el Perú la denominación inicial que tuvimos en el Código de Procedimientos Civiles para las pequeñas causas fue de “Proceso sumario o de menor cuantía”; con el Código Procesal Civil que nos rige desde 1993 se llamó “Proceso sumarísimo” y en la última propuesta de la cual aún no hay debate se le denomina “Proceso de conocimiento menor”.

¹⁶ MAC LEAN, *op. cit.*, p. 63.

las actividades sociales más diversas y distantes. Un murmullo susurrado desde el estrado de un juez, se convierte –para bien y para mal, y nos guste o no– en un insospechado trueno a la distancia”¹⁷. Entonces la Justicia de Pequeñas causas es aquella en la que se tramitan causas contenciosas civiles y comerciales cuya estimación patrimonial es menor y causas no contenciosas cuyo trámite compete no solo al Poder Judicial sino a otros entes administrativos.

c) ¿Cuál es la competencia que deben tener estos sistemas?

Si vamos a considerar que solo las causas contenciosas de menor cuantía queden a cargo del Poder Judicial, entonces para su trámite serán competentes los Jueces de Paz Letrado y cuando corresponda los Jueces de Paz (principalmente en zonas rurales).

Las causas no contenciosas pueden estar a cargo de los Jueces de Paz, de la Administración Pública, gobiernos locales y Notarías y excepcionalmente de Jueces de Paz. Por ejemplo, si se trata de rectificación de partidas de nacimiento lo puede conocer, en el caso del Perú, la RENIEC, que es la oficina de registro de identificación y estado civil, sin necesidad de acudir al Poder Judicial; la solución de reclamos de consumidores debe seguir a cargo de INDECOPI y promoverse mayores Tribunales Administrativos para resolver conflictos sobre asuntos especiales que requieren de conocimientos técnicos.

De acuerdo a la densidad poblacional y las necesidades de la misma se deberá pensar en la especialización de los Jueces de Paz Letrado por cuanto, hoy es una instancia mixta que tramita todo tipo de materias lo que no es apropiado.

d) Vinculación con la justicia ordinaria: ¿es conveniente que se sitúe dentro o fuera de la justicia ordinaria?

En el Perú de acuerdo al artículo 49° del Código Procesal Civil, que rige para causas civiles y comerciales, la Justicia Civil es ejercida por los Jueces de Paz, Jueces de Paz Letrados y Jueces Civiles o Jueces Mixtos. Esta Justicia Civil es tanto la Jurisdicción contenciosa como a la Jurisdicción Voluntaria.

De manera general, si coincidimos en que al Poder Judicial solo le corresponde la Jurisdicción Contenciosa, habremos avanzado y bas-

¹⁷ *Ibid.*, p. 60.

tará que hagamos un inventario de causas para determinar cuándo este tendrá la competencia exclusiva, sin descartar los MARCs de forma obligatoria ya que las causas civiles y comerciales son todas consecuencia de relaciones jurídico patrimoniales particulares donde impera la autonomía de la voluntad. En las grandes ciudades o zonas urbanas hay una exigencia de los usuarios de que sus causas se resuelvan de acuerdo a las normas y aún con lentitud, confían más en una decisión judicial que en una arbitral o en un acuerdo conciliatorio. Por otro lado para mantener un equilibrio en relación a las partes en conflicto es conveniente mantener la forma, que no es lo mismo que el formalismo, en el proceso civil y aplicar las normas y principios que lo rigen. En las zonas rurales donde la idiosincrasia aún es diferente, se puede tener más éxito con experiencias como la Justicia de Paz (jueces legos).

Por otro lado, las causas no contenciosas o Jurisdicción Voluntaria pueden ser retiradas de la competencia del Poder Judicial y estarán a cargo de la Administración Pública o de Autoridades Municipales o Notarios. Admito que una gran objeción a esta propuesta es que se puede encarecer el costo del Acceso a Justicia, porque mientras que el Poder Judicial ofrece auxilio judicial, la Administración Pública, Municipalidades y Notarías no lo hace, pero para ello se deberá trabajar el tema a partir de una política pública. La ventaja de aquellos países que recién crearán la instancia de la Justicia de Paz Letrada es que podrán hacer su inventario de causas de Jurisdicción contenciosa y Jurisdicción voluntaria, que tales Juzgados podrán crearse respondiendo a elementos de la realidad jurídica y social y entre los aspectos que deberán tener en cuenta son la ubicación geográfica de la clientela y los costos de la Justicia.

e) ¿Debe ser obligatoria para las partes involucradas en determinados tipos de conflictos o una opción para ellas?

Si coincidimos en la instancia de Justicia de Paz Letrada para el trámite de las causas contenciosas de menor cuantía, entonces será obligatorio acudir al Poder Judicial con la opción de conciliar ante el Juez en la audiencia única, como etapa previa a la actividad probatoria. Ahora, la existencia de Centros de arbitraje, Centros de Conciliación o mediación es de suma necesidad ya que será una opción para el usuario acudir a estos centros en caso de causas de menor cuantía, pero cuando se trate de mayor cuantía, a cargo de Jueces especializados o de primera instancia, acudir a centro conciliatorio deberá ser obligatorio. Es importante que en la regulación de la creación y reconocimiento de estos centros intervenga el Po-

der Judicial porque considero que ello le da mayor legitimidad al proceso de desjudicialización.

f) Vinculación con la Justicia de Paz: ¿Es lo mismo justicia de pequeñas causas que justicia de paz?

La Justicia de Paz en sus dos manifestaciones Justicia de Paz y Justicia de Paz Letrada es el género y la *Justicia de pequeñas causas* es la especie. En la Justicia de Paz Letrada se resuelven las pequeñas causas o de menor cuantía e igualmente ocurre en los Juzgados de Paz. En todos los casos el fin es el mismo: dar o hacer Justicia.

La Justicia de Paz en el Perú está cumpliendo 196 años de existencia, por lo tanto no estamos ante una experiencia innovadora, aunque sí podemos decir que es exitosa ya que ofrece resultados positivos y tiene buena acogida, principalmente en la zona rural, aun cuando estos, no son lo suficientemente conocidos y reconocidos, ni por toda la ciudadanía y en especial por las autoridades judiciales, fiscales, policiales, etc. Como ya se ha señalado, la Justicia de Paz Letrada es efectivamente la primera instancia formal del Poder Judicial y está conformada por jueces abogados.

g) ¿Cuáles son las diferencias, ventajas y desventajas de la representación letrada?

Como ya fue expuesto, en mi país la Justicia Civil es ejercida, entre otros, por los Jueces de Paz y Jueces de Paz Letrados, solo que por ser la Justicia de Paz una que se ha desarrollado principalmente en las zonas rurales es que se somete a los usos, costumbres, cultura y tradiciones para la solución de los conflictos vecinales. En Perú existen cerca de 5.500 Jueces de Paz y el número de Jueces de Paz Letrado en todo el territorio nacional llega a 475. Encuentro contradictorio que en el Código Procesal Civil se incluya, en el artículo 49°, a la Justicia de Paz cuando esta instancia especial no está obligada a fundamentar sus decisiones en las normas sustantivas y tampoco está sujeta a los actos procesales que manda la norma procesal, aunque sí se exige, al menos eso se está difundiendo en los cursos de capacitación, respeto al debido proceso: notificación, audiencia y actividad probatoria.

La Justicia de Paz Letrada es la primera instancia formal del Poder Judicial, aun cuando en la Ley Orgánica del Poder Judicial esté considerada la Justicia de Paz. El Juez de Paz Letrado sí está en Carrera Judicial, es remunerado y puede ascender; mientras que el Juez de

Paz no recibe salario y no puede ascender aun cuando pueda ser abogado, ya que a este es elegido en votación popular por la comunidad y al Juez formal lo designa, previo examen, el Consejo Nacional de la Magistratura. La Justicia de Paz Letrada es la instancia revisora de las decisiones apeladas del Juez de Paz, existiendo un grave inconveniente porque la revisión se hace con los códigos a la mano y es obvio que a primera vista una sentencia de un Juez de Paz resulte nula.

La experiencia de la Justicia de Paz en zonas rurales ha sido trasladada a la zona urbana. En la ciudad de Lima se han creado algunos Juzgados de Paz, pero aún no se ha elegido al Juez de Paz. En la región de Junín, ya se encuentra funcionando un Juzgado de Paz urbano que atiende a 12.000 habitantes, el Juez de Paz es estudiante de Derecho, quien a la fecha solo ha promovido conciliaciones y no ha sentenciado causa alguna. Según lo expuesto por la Dra. María Elena Aquino, Jefa de la Oficina de Apoyo a la Justicia de Paz en la Corte de Junín, este Juez de Paz aplica las normas de los códigos por el mismo hecho de tener formación en Derecho aunque no está obligado a hacerlo. La diferencia del Juez de Paz urbano y el rural es que en la zona rural aplican la costumbre y equidad, y en lo urbano casi ya no se inclinan en la equidad.

En países multiculturales y de diversidad geográfica la existencia de Jueces de Paz es valiosa, no solo porque el Poder Judicial no puede llegar aún a todos los lugares del país, sino porque la esencia es que la Justicia que se brinda es creíble, rápida y sin mayores costos, preservándose la paz social de la comunidad. Nótese que en este caso la Justicia de Paz no funda su valor en que sirve para descongestionar los órganos jurisdiccionales formales, sino que atiende y se ocupa, antes que nada, del ciudadano y sus necesidades.

h) ¿Cómo se relacionan ambas?

En 1912 Perú contaba con una Justicia Municipal que luego pasó a denominarse Justicia de Paz. A medida que la sociedad fue evolucionando fue marcándose una diferencia entre la comunidad rural y la sociedad urbana y aparecieron los Jueces de Paz Letrados, no existiendo aún una norma que distinga como cargos al “juez de paz letrado” del “juez de paz no letrado” pero de hecho la diferencia estaba en que quien se desempeñaba como Juez de Paz podía ser o no abogado. Mediante la Ley Nro. 4.871 del 5/1/1924 se estableció que habrían en Lima Jueces de Paz Letrados que serían retribuidos mensualmente. Específicamente la ley estableció que la administra-

ción de *justicia de menor cuantía* se ejercerá en la ciudad de Lima por dos jueces de paz letrados elegidos por la Corte Superior de este Distrito Judicial tras una propuesta de terna realizada por los jueces de Primera Instancia. A partir de entonces, la Justicia de Paz Letrada se constituyó como una nueva instancia judicial y la Justicia de Paz se identificó como la Justicia de zonas rurales.

i) ¿Qué obligaciones se derivan para el Estado?

Como se ha señalado al inicio de la presentación el *Acceso a la Justicia* y la Tutela de Justicia no se garantiza solamente por el Poder Judicial sino que es el Estado el que brinda una tutela general a través de todos los entes que funcionan en la sociedad organizada y que están sujetos a nuestro sistema jurídico: ya sea Poder Judicial, Administración Pública, Municipalidades, Notarios, Árbitros, Conciliadores e incluso los propios particulares. Y es que las “palabras acceso a la justicia no se definen con facilidad, pero sirven para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos”¹⁸. Si la preocupación es el debido proceso y que este solo se garantiza en el Órgano Jurisdiccional, es evidente que en estos tiempos la Tutela Estatal General garantiza, o existe la expectativa de ello, el debido proceso tal como lo ha señalado nuestro Tribunal Constitucional en el expediente Nro. 858-2001-AA/TC: “En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”.

j) Procedimiento a aplicar: Alternativas procedimentales

Dada la sumariidad de las causas de menor cuantía deberá dotarse de un proceso distinto a las vías clásicas, hay que pensar en un proceso único y rápido, si es posible de una sola audiencia en la que previamente se tenga la posibilidad de conciliar y de no ser posible la conciliación, se procederá a sentenciar. A ello, le agregaría una

¹⁸ Cappelletti, Mauro, *El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento cultural para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 9,10.

innovación general de conceder medidas autosatisfactivas y el replanteamiento de toda la tutela cautelar que es la que finalmente nos asegura la efectividad de las decisiones judiciales. Por otro lado, no hay que esperar más cambiar y combatir la “cultura del formalismo” que ha llevado, lamentablemente, a desnaturalizar el proceso impidiendo que este alcance su finalidad. Es necesario interpretar las normas procesales de acuerdo a los Principios que rigen todo proceso y que permiten al Juez actuar como un verdadero Director del proceso y alcanzar los fines de este, a lo que deben contribuir iniciativas legislativas como la norma que entre otros, dispuso la simplificación de actos procesales en materia civil dictada en junio del 2007 o la supresión de la defensa cautiva en algunas causas como en el proceso de alimentos (Ley 28.439).

BIBLIOGRAFÍA

- Cappeleti, Mauro, El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento cultural para hacer efectivos los derechos. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Chamorro Bernal, Francisco, La tutela judicial efectiva, Barcelona: Bosch.
- Dupuy Montori, Fernando, Imperio y Jurisdicción voluntaria, Fondo Editorial 1996, Pontificia Universidad Católica del Perú, abril, 1996.
- Mac Lean U. Roberto G., Una justicia para el habitante común, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, junio 2005.