

REGLAMENTO DE ELECCION DE JUECES DE PAZ: HITO DE LEGITIMIDAD DEMOCRATICA EN LA HISTORIA JUDICIAL

*J. Fernando Bazán Cerdán
Juez Especializado Penal de Cajamarca*

El jueves 30 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Reglamento de Elección de Jueces de Paz, aprobado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a través de la Resolución Administrativa N° 139-2006-CE-PJ.

El reglamento expedido y en vigencia permite ejecutar lo establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria de la **Ley N° 28545, Ley que regula la elección de los jueces de paz**, del 16 de junio del 2005, que a su vez desarrolla el mandato constitucional por el cual los jueces de paz provienen de elección de popular y en parte el principio de la función jurisdiccional de la participación popular en el nombramiento de los magistrados, según ha sido reconocido en los **artículos 152° y 139°, numeral 17), respectivamente, de la Constitución Política del Perú de 1993.**

No debe olvidarse que, los Jueces de Paz (cuyo número bordea los 5,000 a nivel nacional) se encuentran en la base del sistema judicial peruano, aunque no integran formalmente el Poder Judicial se los reputa como un órgano jurisdiccional de éste, que conforme lo indica el artículo 26° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al fijar la estructura jerárquica de dicho poder del Estado, los Juzgados de Paz anteceden sucesivamente a los Juzgados de Paz Letrados, a los Juzgados Especializados y Mixtos, a las Cortes Superiores de Justicia y a la Corte Suprema de Justicia de la República.

Igualmente, debe enfatizarse que los Jueces de Paz resuelven los asuntos sometidos a su conocimiento aplicando preponderantemente el Derecho Consuetudinario, en “sentencias” que las pronuncian según su leal saber y entender, debidamente motivadas, no siendo obligatorio fundamentarla jurídicamente (Artículo 66° de la Ley Orgánica del Poder Judicial), a través de una actuación esencialmente conciliadora, levantando actas en las que consta la fórmula de solución propuesta y los acuerdos adoptados por las partes (que suelen llamar como “arreglos”, “transacciones”, “actas de conciliación”, “acta de comparendo”, etc.), no existiendo una identificación precisa del contenido de sus actuados con la denominación de la fórmula jurídica empleada.

De esta manera, las normas del Reglamento aprobado son de observancia obligatoria por todas las Cortes Superiores de Justicia. Así, la Sala Plena de cada Corte Superior de Justicia determinará, de conformidad con la Ley N° 28545 y el Reglamento, la modalidad de elección aplicable en los Juzgados de Paz de su jurisdicción. En tal sentido, el Reglamento establece cuatro modalidades para la elección del Juez de Paz: ordinario, especial, excepcional y complementario.

La **modalidad ordinaria** se producirá cuando en las comunidades, centros poblados rurales o urbanos el proceso de elección pueda realizarse con la participación directa y democrática de los pobladores que radiquen en el ámbito jurisdiccional del juzgado, en aplicación del artículo 2° de la Ley N° 28545.

La **modalidad especial** se realizará cuando las comunidades campesinas y nativas constituidas y reconocidas de acuerdo a ley, elijan a sus Jueces de Paz según sus usos y

costumbres, en cuyo caso no son de aplicación para dicho proceso de elección las normas contenidas en el Reglamento, sino las previstas en la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y en el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de la Ceja de Selva, así como en sus respectivos reglamentos (Decreto Supremo N° 008-91-TR, Decreto Supremo N° 004-92-TR y Decreto Supremo N° 003-79-AA), concordadas todas las normas anteriores con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989).

La **modalidad excepcional** se desarrollará cuando debido a la mayor población u otras razones que lo justifiquen se requiera el concurso e intervención de los organismos que conforman el sistema electoral (ONPE, JNE y RENIEC), previa convocatoria del Presidente del Poder Judicial y según el cronograma fijado de común acuerdo entre el Poder Judicial y los organismos electorales, conforme al artículo 3° de la Ley N° 28545, así como de acuerdo a las atribuciones establecidas en los artículos 178°, 182° y 183° de la Constitución Política del Perú.

La **modalidad complementaria** se llevara a cabo cuando no sea posible cumplir con los procedimientos o modalidades eleccionarias anteriormente indicadas, en cuyo caso el Poder Judicial (por intermedio de las respectivas autoridades de las Cortes Superiores) procederá a la designación del Juez de Paz y los Accesitarios, teniendo en cuenta la opinión y las propuestas de las autoridades locales, políticas, organizaciones sociales, gremiales, vecinales y todo ente social formalizado, reconocido y que represente un sector de la colectividad en las zonas en las cuales se ubican los Juzgados de Paz.

Sobre la modalidad o proceso ordinario de elección del Juez de Paz, el Reglamento contiene disposiciones precisas vinculadas a los órganos responsables, los requisitos de los postulantes y de los electores, la asamblea eleccionaria, los mecanismos para resolver las controversias, la etapa post electoral, el reconocimiento de las personas elegidas, designación de los Accesitarios reemplazantes del Juez de Paz Titular, la obligatoriedad de seguir previamente el Programa de Inducción antes de asumir el cargo y la entrega del cargo por parte del Juez de Paz saliente.

Respecto a la modalidad o proceso excepcional de elección del Juez de Paz, con intervención de los organismos electorales, el Reglamento señala que en tanto no existan las condiciones materiales y económicas para llevar a cabo la elección de jueces con intervención de la ONPE, el JNE y el RENIEC, el Poder Judicial designará a los Jueces de Paz conforme al proceso o modalidad complementaria, teniendo en cuenta la opinión de las autoridades locales y de la población usuaria.

En cuanto a la modalidad o proceso complementario de elección del Juez de Paz, aplicable a los casos en que la autoridad política o comunal encargada de realizar el proceso de elección del Juez de Paz no cumpla con el encargo de convocar a elecciones dentro del plazo ordinario o extraordinario, el Reglamento dispone que el Poder Judicial proceda a la designación respectiva a efectos de que el órgano jurisdiccional siga funcionando y no se perjudique a los usuarios, estableciendo el rol de la Sala Plena de cada Corte Superior, la elección de una Comisión ejecutora del proceso complementario de designación de los Jueces de Paz, la actuación delegada de la Presidencia de la Corte, el cronograma del proceso, la presentación de propuestas, los documentos a presentar

por los postulantes, el cuadro de méritos, la impugnación de resultados, la expedición de títulos, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el Reglamento establece disposiciones generales aplicables a todas las modalidades eleccionarias de Jueces de Paz, tales como que deberá elegirse un (1) Juez Titular y dos (2) accesitarios; causales para asumir los Accesitarios las funciones del Titular; el plazo ordinario de duración de dos (2) meses y el plazo ampliatorio o extraordinario de quince (15) días del proceso de elección; la prohibición de que el proceso de elección del Juez de Paz coincida con las elecciones nacionales, regionales o municipales; la prohibición de realizar cualquier tipo de campaña electoral alusivos a los candidatos a Juez de Paz durante el proceso de elección; la obligación del Juez de Paz y de sus Accesitarios de residir de manera permanente en la jurisdicción del Juzgado de Paz; la duración de dos (2) años del mandato del Juez de Paz elegido y la posibilidad de ser reelegido.

Asimismo, el Reglamento, respecto de las modalidades ordinaria y complementaria de elección de los Jueces de Paz, determina que los órganos responsables de dichos procesos, en lo que les corresponda, son: la Oficina Nacional de Apoyo de la Justicia de Paz (ONAJUP); los Consejos Ejecutivos Distritales, o en su defecto, las Salas Plenas de las Cortes Superiores de Justicia; el Presidente de la Corte Superior de Justicia; el jefe o responsable de la Oficina Descentralizada de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP); el Juez Decano de la provincia, o quien haga sus veces; el alcalde distrital, el presidente de la comunidad o el agente municipal del centro poblado menor; y la Comisión Especial Electoral.

Con relación a la Oficina Nacional de Apoyo de la Justicia de Paz (ONAJUP), debe recordarse que dicha entidad fue creada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial mediante Resolución Administrativa N° 150-2004-CE-PJ, con el objeto de promover el fortalecimiento de la Justicia de Paz como primer peldaño de acceso a la Administración de Justicia para las poblaciones más alejadas de las zonas urbanas donde se encuentra la justicia formal (jueces, fiscales, etc.), en el entendido que la Justicia de Paz es "...una instancia no formal de resolución de conflictos en el ámbito local y vecinal basada fundamentalmente en la conciliación y la equidad, que respeta las características de pluriculturalidad del país y contribuye a lograr que la justicia no sea un factor de exclusión y a superar las barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales que la afectan." Así, la ONAJUP contará con oficinas descentralizadas en todas las Cortes Superiores de Justicia del país, bajo la denominación de Oficina Descentralizada de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), para el servicio directo y atención de la problemática de los Jueces de Paz.

En ese entendido, el Reglamento de Elección de Jueces de Paz reserva dos trascendentales funciones a la ONAJUP: 1) la responsabilidad de monitorear y supervisar los procesos de elección de Jueces de Paz que se desarrollen a nivel nacional (artículo 11 del Reglamento); y 2) el diseño del Programa de Inducción a seguir en forma previa y obligatoria a la asunción del cargo por el Juez de Paz elegido y sus Accesitarios (artículos 8° y 38° del Reglamento). Como actividad dirigida al cumplimiento de esta última función, es pertinente destacar la reciente realización por el Poder Judicial del "Taller de Formación de Facilitadores para Promover el Desarrollo de la Justicia de Paz", en la ciudad de Lima, del 26 al 29 de noviembre del 2006, en el que participaron magistrados y funcionarios de todos los distritos judiciales del país, en el

contexto del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia financiado por el Banco Mundial (Contrato de préstamo BIRF N° 7219-PE).

Por su parte, el Reglamento establece para la Presidencia de las Cortes Superiores y las Salas Plenas de las Cortes Superiores diversas responsabilidades con relación a los procesos de elección y designación de los Jueces de Paz.

En tal sentido, a la Presidencia de la Corte Superior le corresponde realizar las funciones siguientes: 1) dos meses antes de que expire el mandato del Juez de Paz, deberá oficiar al alcalde distrital, al presidente comunal o al agente municipal del centro poblado menor para que éstos convoquen a los vecinos para la elección directa y democrática, sea que se trate de la modalidad ordinaria o especial; 2) en representación de la Corte Superior, luego de realizada la elección, disponer la revisión del cumplimiento de los requisitos de los Jueces de Paz elegidos, antes de que éstos participen en el Programa de Inducción y antes de que asuman el cargo, se les expida el título y la credencial, se emita la resolución de designación y se proceda a la juramentación; 3) recepcionar el Acta de Elección del Juez de Paz; 4) emitir la resolución de designación con el carácter de irrecorrible; 5) realizar el Programa de Inducción, diseñado por el ONAJUP y aprobado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; 6) emitir la resolución de ampliación de período de ejercicio jurisdiccional; etc.

Igualmente, a la Sala Plena de la Corte Superior de Justicia le corresponde: 1) señalar los Juzgados de Paz donde se realizará la modalidad excepcional de elección de Jueces de Paz, para que el Presidente del Poder Judicial pueda convocar la elección (en coordinación con cada Corte Superior); 2) resolver controversias en última instancia planteadas en los procesos electorales bajo las modalidades ordinaria y especial (en el entendido que los órganos del sistema electoral resuelven las controversias en la modalidad excepcional de elección), y con las modificaciones competenciales asignadas a la Asamblea Eleccionaria y a la Comisión Especial Electoral; 3) llevar a cabo el proceso o modalidad complementaria de designación, a través de una Comisión o delegando en la Presidencia de la Corte Superior; etc.

Luego de realizada la revisión de la normatividad reglamentaria para la elección de los Jueces de Paz, es posible destacar algunos elementos centrales referidos al fundamento de la legitimidad democrática de naturaleza electiva de los mismos y al papel del Poder Judicial en el proceso de elección de los representantes de la Justicia de Paz.

De esa manera, para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional respecto a que los jueces de paz provienen de elección de popular debe priorizarse la promoción de las modalidades ordinarias y especiales de elección, en menor medida la modalidad excepcional por cuanto en la práctica ésta tiene elevadas probabilidades de derivar en la modalidad complementaria de designación de los Jueces de Paz por las Cortes Superiores de Justicia, esencialmente por la previsible carencia de condiciones materiales y económicas-presupuestales para dicho propósito por los organismos que conforman el sistema electoral (ONPE, JNE y RENIEC). Asimismo, resulta necesario que la Corte Superior de Justicia, a través de la Oficina Descentralizada de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), realice estudios previos para establecer el número de comunidades campesinas reconocidas legalmente y con vida orgánica efectiva en las que sea posible elegir a sus Jueces de Paz bajo la modalidad especial y, en consecuencia, no le resulte aplicable las normas del Reglamento. Así, en el caso del

distrito judicial de Cajamarca, es de conocimiento público que existen 107 comunidades campesinas reconocidas legalmente (11 en Chota, 7 en Cutervo, 5 en Hualgayoc, 5 en Santa Cruz, 7 en Cajabamba y 34 en Cajamarca). Además, también en el distrito judicial de Cajamarca, se debe establecer cuántos de los 439 ó 447 Jueces de Paz, a pesar de ubicarse en el ámbito territorial de comunidades campesinas, pueden ser elegidos por las modalidades ordinaria o complementaria de designación.

En cuanto, al rol de la Corte Superior de Justicia en los procesos electorarios bajo cualquiera de las modalidades previstas, es importante destacar que la función de organizar y realizar el Programa de Inducción, establecido como requisito obligatorio y previo que deben cumplir y seguir antes de asumir el cargo los Jueces de Paz titulares elegidos y sus Accesitarios, debe ser ejecutado de manera flexible y considerando las características peculiares de la Justicia de Paz, como fenómeno singular al interior del sistema judicial peruano, entre los cuales se puede mencionar su carácter no formal, su constitución y funcionamiento fuera del Poder Judicial, su naturaleza esencialmente conciliadora, la aplicación de la costumbre para la resolución de conflictos, ser una labor no sujeta a remuneración y no ser ejercida por personas letradas o abogados de profesión sino por miembros de la comunidad.

Por tal razón, los Programas de Inducción a realizarse por intermedio de la Oficina Descentralizada de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), deben estar orientados a fortalecer las capacidades existentes de los Jueces de Paz y no perseguir ilusamente su transformación en “Jueces de Paz Letrados”, desnaturalizando con este último enfoque su característica esencial que le ha permitido persistir en el tiempo y lograr la enorme confianza ciudadana de la que goza en la actualidad, a diferencia de los órganos de administración de justicia formales.

Finalmente, debe relievase que la aprobación del Reglamento de Elección de Jueces de Paz constituye un hito importante en la historia judicial del país, en la medida que su adecuada aplicación se oriente a garantizar la participación directa y democrática de los ciudadanos en los ámbitos territoriales donde se ubiquen los Juzgados de Paz, coadyuve a asegurar la coordinación entre el Poder Judicial y las autoridades (estatales o no) encargadas de convocar y desarrollar los procesos de elección de los Jueces de Paz y de sus Accesitarios, y, en definitiva, porque permita contribuir a fortalecer la legitimidad y credibilidad de los Jueces de Paz de la República del Perú.
