

La justicia de paz en el Perú

INTRODUCCIÓN

La administración de justicia¹ enfrenta una profunda crisis institucional en la mayor parte de países de América Latina. Para superar dicha situación, los gobiernos de la región han iniciado, en los últimos años, reformas que buscan superar esta crisis. Los procesos de reforma han estado a cargo del poder ejecutivo, de las propias judicaturas, o de instancias mixtas conformadas por representantes de ambos poderes. A su vez, dichas reformas han incluido combinaciones particulares—dependiendo de los diagnósticos en cada país y de las capacidades económicas y técnicas de cada Estado—de los dos modelos reformadores que han sido aplicados anteriormente en otros países: el modelo tecnocrático de justicia² por un lado, y el modelo informalizante de justicia³ por el otro (SANTOS, 1980).

En la región andina, los procesos de reforma han incluido la transformación de leyes, la separación de la función jurisdiccional de la administrativa y la introducción de tecnología informática al servicio del magistrado. A su vez, con diverso énfasis, se prioriza la simplificación de procedimientos judiciales y el uso de mecanismos alternativos al litigio judicial⁴.

En el caso peruano, son ya siete los procesos de reforma que se han aplicado sucesivamente sobre la administración de justicia en los últimos veinte años. Sin embargo, la mayor parte de ellos no pasó de un cambio en las personas o en las leyes procesales, sin tocar la estructura misma de la organización y admitiendo más bien mayor injerencia del ejecutivo en la función judicial⁵. En la década de 1990, y luego de tres breves intentos de reforma, el gobierno ha iniciado uno de los procesos más ambiciosos de reforma judicial, dirigido a lograr una profunda transformación del aparato judicial. Es la primera vez que a los cambios personales o legales se viene intentando agregar una nueva óptica a la gestión y funcionamiento del mismo. De igual manera, es la primera vez que se cuenta con recursos propios y de cooperación internacional de montos considerables⁶. No es posible evaluar aún los resultados de esta reforma, aunque se le han planteado serios reparos en relación con problemas de falta de autonomía e independencia de la judicatura⁷.

NUEVA REFORMA

Esta nueva reforma parece enmarcarse dentro del modelo tecnocrático de justicia,

como parecen demostrar, por ejemplo, los intentos de diferenciación entre la función jurisdiccional y la administrativa en la organización judicial, la creación de juzgados corporativos donde se separan las diferentes etapas del proceso—quedando cada una a cargo de un juez diferente—, la informatización de los juzgados, la adopción de criterios y valores de eficiencia, eficacia y calidad del servicio judicial, la creación de instancias de coordinación entre los diferentes sectores del sistema a fin de planificar acciones a mediano y largo plazo⁸, etc. Como señalábamos, este proceso no ha dejado de incluir algunos aspectos del modelo informalizante, si bien permanece dentro de la lógica del modelo central, en tanto asume que la informalización de algunas instancias o conflictos permitirá la descongestión de los juzgados y tribunales. En tal sentido, pueden mencionarse algunos diagnósticos sobre el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos—como la conciliación y el arbitraje— en organismos públicos y privados, y la instalación de centros de conciliación judicial adjuntos a las cortes en algunos distritos judiciales del país, también en forma experimental.

Al igual que los intentos anteriores en reforma judicial, el proceso se ha concentrado en los órganos superiores de la administración de justicia del Estado; y si bien en algunas provincias se viene avanzando con éxito en la implementación del nuevo modelo de gestión judicial⁹, hasta el momento se viene dejando de lado aquella instancia de justicia que concentra el mayor número de jueces y de conflictos sociales en el Perú: la justicia de paz.

Diversos estudios y diagnósticos han resaltado la importante función social que cumple esta instancia de justicia para proveer espacios legítimos de resolución

de conflictos sociales en diferentes zonas del país. Sin embargo, no hay acuerdo sobre qué hacer frente a ella: si dejarla funcionar como hasta ahora, o si buscar ciertos cambios. Tampoco hay acuerdo sobre qué tipo de cambios o reformas realizar.

LA JUSTICIA DE PAZ

En gran medida, la disyuntiva planteada responde a una característica fundamental de la justicia de paz, como es el encontrarse en una permanente tensión entre el Estado y la sociedad, entre las presiones de las autoridades estatales y las demandas de los poderes locales, entre la lógica de la justicia formal y la lógica de la justicia material. Esta tensión atraviesa los diversos diagnósticos llevados a cabo, así como las propuestas planteadas. Mas aún, es vivida y sentida cotidianamente por los mismos jueces de paz, así como por los usuarios de la misma. Una muestra de esta situación es la falta de capacidad coercitiva de los jueces de paz, así como su incierta articulación con las demás instancias del sistema judicial.

Plantear esta tensión característica de la justicia de paz deja de lado la perspectiva sostenida por la mayoría de estudios, dirigidos a establecer cuáles son las diferencias entre una u otra justicia, cuando no a verificar si la justicia de paz cumple o no los requerimientos formales que le ha asignado tradicionalmente el Poder Judicial. Entre las diversas dimensiones de dichas tensiones hemos elegido, por un lado, las difíciles relaciones que mantiene con el Poder Judicial en su conjunto, especialmente en los momentos de reforma judicial. Es en estos períodos, como el actual, cuando se manifiestan con claridad las diversas posturas que existen dentro de la justicia

profesional frente a esta justicia local. De otro lado, las igualmente tensas relaciones que mantiene la justicia de paz con los órganos de poder local, expresadas a través de la aplicación del denominado “derecho consuetudinario”.

Apelando a los escasos datos disponibles, se presentan las características generales de la justicia de paz. Algunas de las nociones generalmente aceptadas sobre esta justicia comportan visiones románticas según las cuales el juez de paz es «el padre de la comunidad, el hombre sencillo, laborioso, sabio y bueno, en cuyas virtudes cívicas confían los vecinos para resolver sus controversias»¹⁰. En realidad, el juez de paz trabaja con base en sus buenas intenciones, las cuales pueden, sin embargo, llevarlo a violar algunos derechos fundamentales de la persona, o a aceptar ciertos casos para los cuales no va a tener una buena solución.

Es en este sentido que el presente ensayo busca brindar una nueva perspectiva que permita al juez de paz no sólo superar estos problemas, sino también permitirle una presencia plena y activa en los procesos de reforma judicial, de los que hasta ahora no ha recogido más que migajas. Cualquier reforma judicial con pretensión de éxito en el Perú deberá considerar la participación activa de los jueces de paz y la incorporación de mecanismos que aseguren su eficacia.

1. CARACTERÍSTICAS DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL PERÚ

Definición y características generales

La justicia de paz puede ser definida como una instancia de resolución de conflictos que actúa a nivel local en nombre del Estado, pero que tiene ciertas características peculiares que la distinguen del resto del

sistema judicial. Para algunos investigadores, esta diferencia es tal que la justicia de paz constituye una instancia diametralmente diferente a la justicia formal: «Dentro del Poder Judicial peruano encontramos dos mundos diametralmente opuestos y profundamente desiguales, en los que rigen de hecho diferentes conceptos, procedimientos, objetivos, valores y normas: el mundo del juez profesional, es decir, del técnico de derecho, preparado en la universidad, y el otro mundo, donde ejerce el juez empírico: el juez de paz. El primero aplica el derecho oficial, el último actúa en base al principio de la verdad sabida y la buena fe guardada» (BRANDT, 1990, p. 373).

Si bien las diferencias que existen entre la justicia de paz y el resto del aparato judicial del Estado son muchas, una afirmación de este tipo puede llevar a confusión, como de hecho lo hace, planteando la noción de que no existen mayores contactos o similitudes entre ambas. Uno de los objetivos del presente ensayo es mostrar, precisamente, cuáles son los lazos que unen a ambas formas de justicia.

En primer lugar, la afirmación de Brandt no distingue entre justicia de paz letrada y la justicia de paz no-letrada¹¹. La primera es ejercida por profesionales del derecho, principalmente en zonas periféricas de las principales ciudades del Perú, y constituye formalmente el primer peldaño en el escalafón judicial; la segunda es ejercida por un vecino del lugar designado por la Corte Superior correspondiente, y se desarrolla principalmente en las zonas rurales. Esta distinción debe quedar clara, ya que cuando hablemos de justicia de paz nos vamos a referir a la segunda y no a la primera, cuyas características la colocan más cerca a la justicia profesional.

En segundo lugar, dicha afirmación impide ver que la justicia de paz no letrada es una instancia en la que podemos encontrar elementos que identifican a una “justicia informal” (SANTOS, 1991, p. 130) con aspectos propios de una justicia formal. Esto se revela en los siguientes aspectos:

- Comparte con las instancias informales el énfasis en resultados mutuamente acordados antes que en la estricta obediencia de la ley. Sin embargo, formalmente el juez de paz tiene la capacidad de sentenciar en determinados conflictos, lo que hace en determinadas ocasiones. Puede, además, cumplir funciones notariales.
- Aunque la justicia de paz es una justicia no profesional, la elección del juez de paz no es dejada al azar. Por el contrario, está sometida a un proceso de selección judicial, tomando en cuenta requisitos mínimos. De otro lado, sus acciones están formalmente controladas por las instancias superiores.
- Si bien la competencia legal del juez de paz es bastante restringida, ésta es generalmente desbordada por la presión social, dirimiendo conflictos cuyo tratamiento por otras instancias es de difícil acceso. Los mismos conflictos son definidos socialmente y no por categorías legales.
- Al igual que en las instancias informales, los procesos son orales, directos y manejados en lenguaje común; pero el juez de paz es obligado por el sistema judicial a colocar los acuerdos o sentencias por escrito, estando sometido a ciertos formalismos (llevar libros de actas y sentencias, por ejemplo) para que sus decisiones sean válidas ante el conjunto del Poder Judicial.
- Finalmente, una característica que comparte la justicia de paz con otras instancias informales es su escaso o nulo poder de coerción, que parece residir más en la autoridad carismática o en la retórica

jurídica del juez de paz que en su capacidad de movilizar la fuerza policial del Estado.

De esta manera, la justicia de paz puede ser definida más bien como una instancia “híbrida”, que se encuentra en una tensión permanente entre lo formal y lo informal. Como veremos, esta tensión cruza los diferentes ámbitos de la justicia de paz y se encuentra reflejada también en los mismos diagnósticos y propuestas que se vienen haciendo al respecto. Estas propuestas oscilan entre una mayor formalización de la justicia de paz o su informalización total.

La justicia de paz es, en muchos sentidos, un puente entre el derecho consuetudinario y el derecho positivo. Según veremos en los acápites siguientes, la justicia de paz es ejercida sobre una población básicamente campesina o indígena. Esta población conserva pautas culturales tradicionales, además de tener graves dificultades económicas, culturales y geográficas de acceso a la justicia formal. Las profundas diferencias sociales y culturales que se viven en el Perú exigen respuestas diversas a situaciones diversas¹².

Estas diferencias promueven la aplicación de normas consuetudinarias. En la justicia de paz, estas normas encuentran mayor cabida, dada la flexibilidad en sus procedimientos y mecanismos de solución de conflictos. En ciertos casos, una mayor institucionalización de la relación entre el juez de paz y la comunidad genera la aplicación de normas consuetudinarias que provienen de esa comunidad. Tal es el caso de la relación existente entre las rondas campesinas y la justicia de paz en el departamento de Cajamarca. Allí, la ronda transfiere diversas normas y usos que son aplicados por el juez de paz, en tanto, en muchos casos, éste es también parte de la ronda campesina¹³.

2. CARACTERÍSTICAS SOCIALES DE LOS JUECES DE PAZ

Un aspecto importante para tener un perfil adecuado de la justicia de paz es conocer quiénes son las personas que ejercen esta función. Los diagnósticos realizados al respecto han privilegiado, en este sentido, determinadas características en desmedro de otras, prefiriendo aquellas referidas a los requisitos formales que debe cumplir el juez de paz para su nombramiento y ejercicio—como la edad, residencia, ocupación e ingresos— a fin de verificar si se siguen o no. De esta manera, otras características que pueden ser importantes desde un punto de vista sociológico —como el género, la procedencia étnica, el idioma o ciertos valores culturales como el machismo— que tienen un importante papel en el manejo y la forma de resolución de los conflictos, no han recibido mayor atención y es escasa la información al respecto. A pesar de estas limitaciones, y tomando

en cuenta además que la mayor parte de información data de casi diez años atrás, trataremos de abordar algunas de estas características, tratando de ver si se han producido o no cambios importantes en los últimos años.

Edad

De acuerdo con la actual ley orgánica del Poder Judicial (decreto legislativo 767), el primer requisito para ser juez de paz es tener una edad mínima de 30 años, sin especificar una edad máxima límite (artículo 186, inciso 1). El cuadro 1 muestra sin embargo que la preferencia de elección parece estar, con variantes entre regiones, entre los 30 y 50 años en el caso de la costa, entre los 50 y 70 años en el caso de la sierra y entre los 40 y 60 en el caso de la selva. Los menores de 30 años suman el 7 % de la muestra tomada, lo que constituye una violación de la actual norma¹⁴:

CUADRO 1: EDAD DEL JUEZ POR REGIÓN				
EDAD DEL JUEZ \ REGIÓN	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
20-29 años	8 8.5 %	7 7.8 %		15 7.0 %
30-39 años	36 38.3 %	18 20.0 %	6 20.0 %	60 28.0 %
40-49 años	19 20.2 %	18 20.0 %	11 36.7 %	48 22.4 %
50-59 años	17 18.1 %	21 23.3 %	8 26.7 %	46 21.5 %
60-69 años	14 14.9 %	21 23.3 %	5 16.7 %	40 18.7 %
70 años a más		5 5.6 %		5 2.3 %
Total	94 43.9 %	90 42.1 %	30 14.0 %	214 100 %

Fuente: BRANDT, 1990, p. 104.

La justicia no parecería ser confiada a personas muy jóvenes, a pesar de que ellos representen en la actualidad a la mayoría de la población peruana. Cabe pensar también que para los jóvenes dicho cargo no debe ser muy atractivo –dado que la justicia de paz es en principio gratuita– prefiriendo aquellos que les permiten obtener mayores recursos económicos. Otro filtro que puede estar impidiendo el ingreso de los jóvenes a este espacio de poder es el requisito de la ocupación u oficio conocido, teniendo en cuenta que en ellos se encuentra el grueso de subempleados o desempleados en el país. De ahí que la mayoría de jóvenes que se ubican en este cargo sean aquéllos que cuentan con educación secundaria o superior, sea en calidad de estudiantes o de profesionales (ver cuadro 4).

Residencia

El segundo requisito legal que debe cumplir la persona que desea ser juez de paz es ser vecino del lugar donde ha de ejercer el cargo (artículo 186, inciso 2). Como señala Brandt, el supuesto de este requisito es que, al ser vecino del lugar, el juez de paz

participa de la realidad socio-cultural y económica de cada pueblo, conoce a quienes son las partes en cada conflicto y comparte con ellos el mismo lenguaje, creencias y valores. Por tanto, este requisito se encuentra vinculado a la accesibilidad de la población a esta justicia, tanto física como culturalmente hablando.

Este hecho parece llevar a que, a diferencia de otros requisitos, el de residencia tenga un mayor grado de cumplimiento por parte de las cortes superiores. Como puede verse en el cuadro 2, el 91.2 % de los jueces de paz reside en la localidad donde ejerce jurisdicción, llegando al cien por ciento en el caso de la selva. Como señala Brandt al explicar el porcentaje de no residentes en la costa y la sierra, este requisito sólo deja de ser cumplido cuando puede ser nombrado un abogado o una persona con educación superior, siendo este un criterio de mayor importancia para los presidentes de las cortes superiores respectivas. Sin embargo, es importante resaltar que Brandt encuentra que en dichas localidades el nivel de confianza hacia el juez de paz disminuye notablemente.

CUADRO 2: ¿RESIDE EL JUEZ EN EL LUGAR, POR REGIÓN?

RESIDENTE \ REGIÓN	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
No	14 14.6 %	5 5.5 %		19 8.8 %
Si	82 85.4 %	86 94.5 %	30 100 %	198 91.2 %
Total	96 44.2 %	91 41.9 %	30 13.8 %	217 100 %

Fuente: BRANDT, 1990, p. 106.

El solo hecho de ser el juez de paz vecino del lugar no significa necesariamente que comparta los valores y normas localmente aceptadas, sea porque no existe dicho consenso¹⁵, o porque el juez considere como parte de sus funciones modificar dichos valores, actuando de esta manera como un agente de cambio cultural y social (por ejemplo, buscando cambiar las conductas machistas para reducir la violencia de género).

Lo anterior muestra que el simple hecho de compartir los valores culturales predominantes no implica el respeto de los derechos fundamentales. Finalmente, el hecho de que el juez de paz sea un vecino del lugar no implica solamente que comparta valores o normas, sino también hay que analizar su relación con la red de intereses que caracteriza a toda comunidad, lo cual, analizado desde una perspectiva que privilegie la imparcialidad como un valor abstracto, puede resultar comprometedor y afectarlo al punto tal de poner en riesgo su imparcialidad y equidad. Desgraciada-

mente, estas dimensiones aún no han sido investigadas.

Grado de instrucción

El tercer requisito legal para ser juez de paz es haber culminado cuando menos la instrucción primaria completa (artículo 186, inciso 3)¹⁶. Como señala Loli (1997, p. 95), la intención del legislador ha estado orientada a garantizar que los jueces de paz tengan un manejo mínimo del lenguaje escrito, dada la exigencia que existe de llevar libros de actas y cuadernillos. Como puede apreciarse en el cuadro 4, aparentemente esta es la razón que explica la tendencia a preferir personas que se encuentren por encima de ese nivel de estudios. Así, en la costa, más de la mitad parecen ubicarse entre la secundaria completa y el nivel superior, en la sierra la tendencia es algo similar –si bien más centrada en el nivel secundario–, mientras que en la selva se mantiene un bajo nivel educativo entre el grueso de jueces, los que se encontrarían entre el primario y el secundario.

CUADRO 4: GRADO DE INSTRUCCIÓN DEL JUEZ POR REGIÓN

INSTRUCCIÓN	REGIÓN			
	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
Primaria incompleta	2 2.1 %	10 11.1 %	1 3.4 %	13 6.1 %
Primaria completa	6 6.4 %	15 16.7 %	12 41.4 %	33 15.5 %
Secundaria incompleta	16 17.0 %	20 22.2 %	7 24.1 %	43 20.2 %
Secundaria completa	24 25.5 %	25 27.8 %	5 17.2 %	54 25.4 %
Superior	46 48.9 %	20 22.2 %	4 13.8 %	70 32.9 %
Total	94 44.1 %	90 42.3 %	29 13.6 %	213 100 %

Fuente: BRANDT, 1990, p. 108.

Como para los cuadros anteriores, cabe hacer aquí dos menciones. En primer lugar, si comparamos estos datos con el resto de la estructura judicial, conformada exclusivamente por personas que cuentan con un nivel educativo superior, la justicia de paz parecería tener menor capacidad; pero si los comparamos con los índices de escolaridad predominantes en cada zona, la justicia de paz sale ganando. En realidad, los jueces de paz se encuentran en el grupo que encabeza los niveles de escolaridad en sus respectivas regiones.

En segundo lugar, al igual que para el caso de la edad, es claro que aquellas personas que gozan de mejor educación van a preferir muchas veces un trabajo o cargo que les depare beneficios económicos mayores, en vez de ser jueces de paz. Como parece desprenderse del análisis de los niveles de ingresos, que veremos seguidamente, dicho cargo parece interesar más a quienes lo toman como una forma de com-

plementar sus magros ingresos, antes que como fuente principal de ingresos. De ahí que muchas de las quejas que suelen expresar los jueces de paz estén centradas en la fijación de aranceles para el cobro a las partes, aun sabiendo que esta justicia es gratuita. De esta forma, la justicia de paz puede ser considerada dentro de la categoría de oficio antes que como una ocupación o empleo. En qué medida puede afectar esta situación la calidad de atención de los conflictos es algo que parece tomarse poco en cuenta; pero es claro que ello no se encuentra garantizado de modo alguno.

Ocupación y nivel de ingresos

El cuarto requisito legal considerado es el tener profesión u oficio conocidos (artículo 186, inciso 4). Existe también aquí un supuesto implícito: al gozar de solvencia económica, los jueces de paz evitarán usufructuar indebidamente de sus cargos.

CUADRO 5: OCUPACIÓN O PROFESIÓN DEL JUEZ, POR REGIÓN

OCUPACIÓN \ REGIÓN	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
Agricultor	17 17.7 %	45 49.5 %	14 46.7 %	76 35.0 %
Comerciante	19 19.8 %	10 11.0 %	3 10.0 %	32 14.7 %
Empleado	9 9.4 %	7 7.7 %	4 13.3 %	20 9.2 %
Profesor jubilado	3 3.1 %	4 4.4 %	4 13.3 %	11 5.1 %
Abogado	14 14.6 %	1 1.1 %		15 6.9 %
Artesano	1 1.0 %		1 3.3 %	2 0.9 %
Otra ocupación	33 34.4 %	24 26.4 %	4 13.3 %	61 28.1 %
Total	96 44.2 %	91 41.9 %	30 13.8 %	217 100 %

Fuente: BRANDT, 1990, p. 112.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, en la sierra y la selva la justicia de paz es ejercida principalmente por agricultores, mientras que en el caso de la costa el cargo se reparte entre agricultores, comerciantes y abogados. Esto último parece reflejar que se viene aplicando la reciente norma incluida en la ley orgánica del Poder Judicial de 1992, según la cual tienen preferencia para ocupar este cargo los titulados, egresados y estudiantes de derecho (artículo 69). Fuera de estos rubros, los jueces de paz pueden tener diferentes y variadas ocupaciones: existen aun algunos casos en que son nombradas personas que no tienen ocupación u oficio conocido, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

PROFESIÓN	CANT.	% TOTAL
Albañil	1	1.64
Asesor de empresas	2	3.28
Asistente judicial	1	1.64
Carpintero	1	1.64
Chofer	3	4.92
Constructor	1	1.64
Contador	2	3.28
Dentista	1	1.64
Electricista	1	1.64
Empresario	1	1.64
Estudiante	7	11.48
Guardia civil retirado	2	3.28
Industrial	1	1.64
Ingeniero civil	1	1.64
Músico	2	3.28
Obrero	5	8.20
Panificador industrial	1	1.64
Periodista	1	1.64
Pescador	1	1.64
Profesor activo	6	9.84
Relojero	1	1.64
Sastre	1	1.64
Soldador	1	1.64
Supervisor forestal jubilado	1	1.64
Su casa	6	9.84
No calificado	5	8.20
No trabaja	5	8.20
Total	61	100

Fuente: BRANDT, 1990, p. 114.

El hecho de existir tal diversidad de ocupaciones y oficios, muchos de los cuales no son precisamente muy rentables, parece indicar que el criterio de solvencia económica no tiene el peso necesario al momento de seleccionar y nombrar a los jueces de paz, predominando los criterios de edad y grado de instrucción. En todo caso, es claro que no se elige a aquellos que pertenecen a los estratos altos de su localidad, sino a aquellos que se encuentran en un estrato medio bajo o bajo (BRANDT, 1990, p. 111), cuyos ingresos no llegan a cubrir los gastos mínimos de una familia promedio.

En este sentido, si bien a primera vista parece importante que un número considerable de jueces de paz sea agricultores o campesinos –sobre todo para quienes la conciben como una justicia netamente popular– este dato confirma lo señalado arriba: que estamos frente a un cargo o función disminuida socialmente, que no parece interesar mayormente a los grupos de poder local.

Una afirmación como la anterior debe ser matizada con el análisis de otros datos, como el de la experiencia social de los jueces de paz. Como señalaba Pásara hace algunos años, un criterio informal que usan las cortes provinciales para designar al juez de paz es elegir a personas que tengan «un poco de relación social» o que han logrado cierto nivel de respeto dentro de su comunidad, especialmente por haber sido dirigentes o autoridades del lugar (PÁSARA, 1979, p. 222).

La justicia de paz puede funcionar así –tomando, por ejemplo, los datos sobre edad de los jueces– como un cargo que puede ayudar a mantener cierto prestigio social a ex dirigentes comunales cuyo ciclo ha culminado, han sido sacados de curso por

nuevos dirigentes o, en el caso de los jóvenes, para lograr experiencia y relaciones que les permitan acceder a cargos más importantes. Ninguno de los diagnósticos realizados hasta el momento ha tomado en cuenta este factor, que permitiría mostrar con mayor claridad las relaciones de la justicia de paz con su contexto social.

Género y procedencia étnica

A pesar de que las cuestiones de género y étnico-cultural son problemáticas generales que atraviesan al conjunto de la sociedad peruana, ninguno de los diagnósticos realizados sobre la justicia de paz los ha tomado en cuenta, existiendo solamente datos referenciales al respecto.

En el caso del género, no se conoce cuántas mujeres vienen ocupando este cargo, ni qué problemas enfrentan las mujeres que lo hacen. Aparentemente no existiría una tendencia clara por incorporar a las mujeres en estos cargos, a diferencia de lo que ocurre en otros estratos de la estructura judicial. Atendiendo a los requisitos que se exigen para ser juez de paz, veremos que ellos son difíciles de alcanzar para la mayor parte de mujeres del país: datos recientes señalan que, a pesar de los grandes avances en la alfabetización, el 43 % de mujeres que habitan en áreas rurales son analfabetas, porcentaje que aumenta al 67.4 % para mujeres entre los 30 y 65 años¹⁷.

En el cuadro 6 puede verse, por ejemplo, que apenas seis de casi 200 jueces entrevistados ponen como ocupación “su casa”, frase que puede denotar la presencia de mujeres en las estadísticas oficiales. De igual manera, en la mayoría de cursos de capacitación en los que hemos podido participar, se ve apenas a una o dos mujeres, de edad madura usualmente, en grupos de entre 60 a 80 varones. La justicia de paz sigue siendo,

por tanto, una justicia ejercida por hombres, aun cuando, como muestra el cuadro 7, la mayor parte de usuarios de esta justicia son precisamente las mujeres.

CUADRO 7: GÉNERO DE USUARIOS DE JUSTICIA DE PAZ		
GÉNERO	NÚMERO	PORCENTAJE
Femenino	34	58 %
Masculino	25	42 %
Total	59	100 %

Fuente: “La justicia de paz no letrada en el Perú”. Mimeo, Fundación Ford, marzo 1981. *Cit. En: LOLI, 1997, p. 98.*

La cuestión étnico-cultural ha venido siendo abordada desde hace muchos años desde el Poder Judicial, aunque sin mayor éxito. Ya a fines de 1975, la Corte Suprema de la República había expedido una circular ordenando a los jueces de primera instancia se diera prioridad, al momento de formular las ternas en cada localidad, a las personas presentadas por las organizaciones campesinas¹⁸, aunque hasta el momento sin efecto alguno. La actual ley orgánica del Poder Judicial ha agregado como requisito para ser juez de paz el conocer, además del castellano, el idioma quechua o aymara o cualquier otro dialecto, si en el lugar donde va a actuar predomina alguno de ellos (artículo 186, inciso 5). La misma norma permite sin embargo dejar este requisito de lado, agregando que el concejo de gobierno del distrito judicial correspondiente puede disponer que se prescinda de dicho requisito en caso de no encontrarse persona que lo cumpla (artículo 186, inciso 5, párrafo 2º).

Un indicador del incumplimiento real de dicha norma ha sido la publicidad dada al reciente nombramiento de un juez Aguaruna por parte de la Corte Superior de Justicia de Ucayali para ejercer en los poblados de

Alto y Bajo Naranjillo. El nombramiento de este juez había sido recomendado años atrás por las organizaciones nativas del lugar, que finalmente lograron su demanda gracias al respaldo logrado por algunas ONG de la capital. Cabe esperar que a este nombramiento puedan seguir otros similares, si bien debe hacerse un seguimiento especial de este caso para ver si su función es afectada o no por otros sectores no nativos ubicados en dicha zona.

Conclusiones iniciales sobre el perfil del juez de paz

Las datos analizados nos permiten apreciar algo que ya ha sido señalado constantemente por otros investigadores: a pesar de los intentos de modificar los criterios de nombramiento, las características generales de los jueces de paz siguen siendo las mismas de hace muchos años atrás. Los datos parecen mostrar también que, a diferencia de hace unas décadas, el juez de paz ya no se encuentra entre las personas con mayor nivel educativo, prestigio o solvencia económica de la localidad, sino que parece concentrarse más bien en personas con bajos ingresos que requieren ser complementados, con un nivel educativo mediano a bajo para el promedio local y de mentalidad tradicional, lo que parece mostrar cierto declive de esta instancia como fuente de poder local.

Esta situación se hace más patente aun si vemos que, en general, en las zonas rurales, las fuentes de poder han ido variando, pasando a depender crecientemente de la capacidad de inserción en el mercado o de las vinculaciones con el Estado, algo que la justicia de paz no permite lograr a las personas que ejercen dicho cargo, salvo de manera simbólica. Es claro que en una situación de crisis económica como la que

caracterizó al Perú hasta hace pocos años, un cargo que no genera mayores ingresos y sí algunos gastos no es apetecible para nadie. Es este declive el que explicaría la paulatina aparición de mujeres o miembros de grupos étnicos como jueces de paz, antes que una modernización o apertura de esta función hacia dichos sectores.

3. CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS DE LA JUSTICIA DE PAZ

Así como en el caso de las características sociales, las formas de actuación y funcionamiento de la justicia de paz tampoco han variado mucho a lo largo del tiempo. Puede decirse que ésta sigue siendo una justicia eminentemente conciliadora, formalmente gratuita, donde los conflictos son procesados de manera verbal y directa, con una jurisdicción local donde el juez es autónomo en el ejercicio de su cargo. Ello no implica, sin embargo, que no haya habido algunos problemas y transformaciones a este nivel. Precisamente, una de las principales fuentes de tensión entre la justicia de paz y el Poder Judicial ha sido y sigue siendo la definición de su competencia, ya que si bien el Estado se ha encargado sistemáticamente de recortar las atribuciones y competencias de la justicia de paz, ella ha sido en general impermeable a tales recortes, asumiendo en la realidad un universo de conflictos bastante amplio. Estos y otros aspectos son los que veremos en la presente sección.

Jurisdicción y número de jueces de paz

Hasta la Constitución Política de 1979, las diversas cartas, leyes y reglamentos referidos a esta instancia judicial mencionaban que se nombraría un juez de paz en

todas las poblaciones que lo requiriesen¹⁹. La Constitución de 1993, sin embargo, no menciona nada al respecto, mientras que la ley orgánica del Poder Judicial se limita a señalar que sus órganos de gobierno se encargarán de establecer el volumen demográfico mínimo para ordenar el establecimiento de un juzgado de paz, así como el número de jueces de paz para cada centro poblado (artículo 61). De esta manera, a partir de 1993 no existe una exigencia constitucional para establecer un juzgado de paz en cada localidad.

Si echamos una mirada histórica al tema podemos ver que la justicia de paz ha ido sufriendo una paulatina pero drástica reducción de su ámbito jurisdiccional a nivel nacional. La Ley 4871, del 3 de enero de 1924, inició este proceso al crear la justicia de paz letrada, estableciendo que la judicatura de paz de Lima fuese ejercida por profesionales en derecho. Posteriormente,

esta disposición fue extendida a la provincia constitucional del Callao y a las capitales de departamento donde se asentaran las sedes de las cortes provinciales (LOLI, 1997, p. 89). En la actualidad es potestad de los concejos de gobierno distrital del Poder Judicial determinar los lugares donde ejercen jurisdicción los juzgados de paz letrados, señalándose claramente que en aquellos lugares «donde hay un juzgado de paz letrado no puede haber un juzgado de paz» (artículo 60).

A pesar de esta situación, la justicia de paz constituye la instancia más importante de la estructura judicial, numéricamente hablando. De acuerdo a los cálculos realizados por Brandt, en 1988 existían 4.748 juzgados y 4.049 jueces de paz, siendo este último el número de jueces en actividad. De esta manera, la justicia de paz constituía a esa fecha el 77 % del total de jueces a nivel nacional:

CUADRO 8: JUZGADOS Y JUECES EN ACTIVIDAD EN 1988

DISTRITOS JUDICIALES	JUECES DE PAZ		Nº TOTAL DE JUZGADOS	% DE JUECES EN ACTIVIDAD
	1980	1988		
Amazonas	119	123	149	82
Ancash	433	428	428	100
Apurímac	169	70	183	38
Arequipa	245	240	240	100
Ayacucho	177	90	182	49
Cajamarca	197	266	268	99
Callao	323	261	352	74
Cusco y Madre de Dios	349	405	413	98
Huancavelica	103	92	126	73
Huánuco, Pasco, Ucayali	411	194	375	52
Ica	245	176	185	95
Junín	457	453	487	93
La Libertad	219	234	234	100
Lambayeque	279	291	298	98
Lima	61	8	8	100
Loreto	52	54	54	100
Piura y Tumbes	230	214	246	87
Puno	271	310	311	100
San Martín	107	72	141	51
Tacna y Moquegua	59	68	68	100
Total	4.506	4.049	4.748	85

Fuente: BRANDT, 1990, p. 100.

El número de juzgados ha aumentado a 4.633, según datos del Poder Judicial de 1996. Investigaciones independientes sugieren que incluso la cifra anterior es bastante conservadora, pues no existe un censo confiable de juzgados de paz en funcionamiento.

Estos datos van en contra de argumentos que sostendrían que el número de jueces de paz se habría reducido por efectos de la violencia política reciente y el aumento de los juzgados de paz letrados. En cuanto a lo primero, un informe del Centro de Investigaciones Judiciales de junio de 1988 muestra que, a pesar de que los jueces de paz no se sentían amenazados por la violencia subversiva, señalan claramente que no sentían ninguna seguridad para el desempeño de sus funciones. Lo cierto es que a partir de esa fecha las autoridades civiles en la mayor parte de zonas rurales bajo estado de emergencia son remplazadas por los comandos político-militares, los que asumen sus funciones; en algunos casos, la función de administrar justicia es asumida por los comités de autodefensa, formados por comuneros o campesinos del lugar organizados militarmente. A ello habría que agregar aquellas zonas que durante algún tiempo estuvieron en manos de los grupos subversivos, los que se encargaban de aplicar su propia “justicia popular”. Sólo a partir de un diagnóstico más reciente podríamos conocer los efectos de la violencia en el número de jueces, dejando en claro que este no es el único efecto probable, como veremos más adelante.

En cuanto al incremento de la justicia de paz letrada, los datos existentes muestran que si en 1993 existían apenas 182 juzgados a nivel nacional (REVILLA, 1994, p. 215), este número se habría incrementado en la actualidad a 350, existiendo el interés del Estado en ampliar dicho número en términos

significativos²⁰. La tendencia parecería ser entonces, privilegiar el nombramiento de jueces de paz letrados, esto es, entrenados en la profesión legal, antes que jueces legos.

Finalmente, cabe señalar que a pesar del importante número de jueces de paz, una comparación de esta cifra con los requerimientos sociales parece mostrar que aún se está lejos de lograr el ideal de “una localidad, un juez”. De acuerdo con estadísticas oficiales, en el Perú existen un total de 84.046 centros poblados, de los cuales 75.199 son rurales y 8.847 son urbanos. Cabe agregar que de este número, 5.859 son considerados comunidades campesinas, 1.451 comunidades nativas y 25.305 caseríos²¹. Estas cifras bastan para ver que el acceso a la justicia de paz se encuentra más limitado de lo que pueda pensarse, aspecto que debe ser asumido por cualquier reforma sería que se proponga sobre esta instancia de justicia básica.

Competencia de la justicia de paz

Como señalamos arriba, la legislación peruana establece una competencia muy concreta y limitada a la justicia de paz, si bien en la realidad el margen de conflictos que atiende es bastante extenso, dependiendo de las características de cada región y lugar. Por ello, veremos primero cuál es la competencia formal de la justicia de paz, para luego ver cuál es su competencia material o real.

Competencia de acuerdo a ley

En términos generales, la justicia de paz es una justicia de “mínima cuantía”, esto es, atiende conflictos que no superan un monto máximo fijado por el Poder Judicial²². En el campo penal, por su parte, los jueces de paz son competentes para

ver todo lo relativo a faltas, si bien hay una discusión doctrinaria sobre este punto²³. Dentro de esta cuantía, los juzgados de paz pueden conocer los siguientes procesos:

- a. De alimentos, «siempre que el vínculo de entroncamiento esté acreditado de manera indubitable» (artículo 65, inciso 1).
- b. De desahucio y aviso de despedida (inciso 2).
- c. De pago de dinero (inciso 3).
- d. Referidos a bienes muebles (interdictos de retener y recobrar).
- e. También puede dictar órdenes «provisionales y urgentes» sobre tenencia y guarda del menor en situación de abandono o peligro moral (inciso 5).

En casos específicos —cuando no exista juez de paz letrado o notario público en un radio de 10 km— los jueces de paz pueden cumplir también funciones notariales (artículo 58), si bien restringidas a los siguientes actos:

- a. Formalización de escrituras imperfectas.
- b. Protestos de letras de cambio y otros títulos-valores.
- c. Legalizaciones de documentos en general.

Finalmente, la norma ha establecido prohibiciones expresas a la actuación del juez de paz (artículo 67), las que abarcan los siguientes asuntos o procesos:

- a. Asuntos relativos al vínculo matrimonial: separación de cuerpos, divorcio, etc.
- b. Nulidad y anulabilidad de actos jurídicos o contratos.
- c. Declaratoria de herederos, derechos sucesorios y testamentos.
- d. Derechos constitucionales.
- e. Aquellos que expresamente señala la ley.

Como puede apreciarse, a pesar de ser una justicia no profesional, la justicia de paz tiene competencia sobre determinados asuntos que requieren de un conocimiento

legal básico, y más que eso. Extrañamente, algunos asuntos que pueden ser cubiertos mediante una capacitación básica, e importantes para promover la vigencia del Estado de Derecho, no son puestos en sus manos (como los derechos constitucionales). En resumen, los asuntos de su competencia formal parecen estar limitados a tres áreas: problemas familiares (alimentos y menores en riesgo), económicos (desahucios, pagos de dinero, protestos, etc.) y vecinales de tipo penal (faltas). Los problemas comunes de pareja, como maltratos o separación, no cabrían dentro de su campo de acción pero, como veremos, la realidad muestra un panorama distinto.

Competencia social de la justicia de paz

Como puede apreciarse en los cuadros 9 y 10, la competencia social de la justicia de paz es mucho más amplia y extensa de lo que establece la ley. Tanto el diagnóstico realizado por Luis Pásara como el de Brandt encuentran dificultades para clasificar el universo de conflictos tratados por la justicia de paz a partir de categorías legales, partiendo más bien de las propias categorías utilizadas por los jueces de paz, las que permiten dar cuenta del origen social de los conflictos. Estas categorías son cinco:

1. *Conflictos de pareja*, que incluyen casos de alimentos, separación de cuerpos, maltratos, esponsales, seducción, filiación, robos entre esposos y entrega de menores.
2. *Conflictos de vecinos*, u originados por razones de vecindad: daños en sementeras, problemas de medianería, ruptura de canales, posesión de lotes, pequeños robos, chismes, agresiones y difamaciones.
3. *Conflictos familiares*, que incluyen maltratos físicos y de palabra entre parientes, principalmente conflictos entre padres e hijos, entre hermanos y entre miembros de una familia extendida.

4. *Conflictos económicos*, como robos, apropiaciones ilícitas, aclaratoria de herederos, incumplimiento de contrato, avisos de despedida, desahucios, etc., entre personas que no mantienen relaciones de pareja, parentesco o vecindad.

5. *Conflictos incidentales*, que incluyen todas aquellas controversias no económicas que surgen de relaciones casuales: insultos en estado de ebriedad, accidentes de tránsito, daños, faltas contra las buenas costumbres, etc. (BRANDT, 1990, p. 193).

CUADRO 9: ORIGEN SOCIAL DE LOS CONFLICTOS EN ZONAS URBANAS, POR REGIÓN (EN %)

ORIGEN SOCIAL \ REGIÓN	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
De parejas	32.97	26.55	23.23	29.88
De vecinos	20.46	34.80	20.46	23.70
Familiares	7.42	15.89	7.00	9.31
Económicos	16.39	9.82	27.56	16.70
Incidentales	19.91	9.46	22.24	17.87
No calificado	2.85	3.47	0.00	2.53
Total	100	100	100	100

Fuente: BRANDT, 1990, p. 197.

CUADRO 10: ORIGEN SOCIAL DE LOS CONFLICTOS EN ZONAS RURALES, POR REGIÓN (EN %)

ORIGEN SOCIAL \ REGIÓN	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
De parejas	31.53	24.57	19.42	25.33
De vecinos	31.46	25.35	16.19	25.57
Familiares	9.82	19.55	6.99	16.58
Económicos	12.51	15.25	25.08	15.70
Incidentales	9.88	10.48	30.66	12.31
No calificado	4.80	4.80	1.65	4.50
Total	100	100	100	100

Fuente: BRANDT, 1990, p. 197.

Como puede apreciarse, a pesar de no tener competencia legal sobre conflictos de pareja, estos son los conflictos de mayor atención real por parte de la justicia de paz, seguidos muy de cerca por conflictos entre vecinos. A pesar de que no existen datos recientes, es posible pensar que este cuadro se mantiene hasta la actualidad, como lo mencionan recientes trabajos (LOLI, 1997, p. 100). Cabe mencionar, sin embargo, que este abanico de conflictos

no significa necesariamente una fuerte carga de trabajo para el juez de paz. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, si bien en el área urbana la carga promedio es mucho mayor que en el área rural, el promedio de conflictos atendidos es bastante manejable, aun tomando en cuenta que el juez suele trabajar solo o, en algunos casos, acompañado de un testigo actuario que funge de secretario:

CUADRO 11: INGRESO ANUAL DE CAUSAS A JUZGADOS DE PAZ, POR REGIÓN Y ZONA (PROMEDIOS)			
ZONA	RURAL	URBANA	TOTAL
Costa	93.40	148.51	139.90
Sierra	53.67	96.87	68.38
Selva	75.25	74.14	74.43
Total	62.93	124.35	100.86

Fuente: BRANDT, 1990, p. 191.

Sería muy largo tratar de analizar cuáles son las razones de la preponderancia de determinados conflictos en ciertas zonas o regiones, análisis hecho por Brandt de manera notable, mostrando ciertos aspectos interesantes: por ejemplo, encuentra que en zonas tradicionales del campo la tasa de conflictos familiares es relativamente baja, empezando a aumentar con el crecimiento poblacional y una mayor integración al mercado, pero volviendo a decrecer en un punto determinado. Para Brandt, ello se debería no tanto a una nueva reducción de los conflictos familiares, sino a que estos conflictos dejan de ser llevados ante el juez de paz, perdiendo así la función de control social que cumple mejor en poblados pequeños (BRANDT, 1990, p. 240).

Dos anotaciones cabe hacer en este punto, sin embargo. La primera de ellas es que, a pesar de que estos cuadros muestran la amplitud real de su competencia, no permite ver la riqueza y diversidad de conflictos que son tramitados por la justicia de paz: en algunas zonas de Ucayali y Lambayeque, por ejemplo, se han recogido actas referidas a casos de brujería, y no en escasa proporción. Pero, en segundo lugar, junto a estos casos folclóricos podemos encontrar también que en algunas zonas esta competencia se ha ampliado hasta límites extremos, a partir de presiones propias de autoridades militares, como lo refleja nítidamente el siguiente testimonio de un

juez rural de la selva, recogido por Loli: «...A la medianoche me llaman para acompañar a los militares o policías cuando buscan narcotraficantes o terroristas, porque las autoridades de la ciudad no quieren ir allí. También hago levantamiento de cadáveres de atropellados en la carretera marginal o asesinados por terroristas, otros son narcotraficantes, hay por acá muchas muertes...» (LOLI, 1997, p. 97).

En resumen, si bien la justicia de paz puede ser una instancia útil para resolver diversos conflictos que se presentan en una localidad, manteniendo la paz y el equilibrio social sin preocuparse mayormente por los límites que le impone la ley para ello, esta indefinición tiene también su lado perverso, como el ser una instancia útil para determinados intereses en tiempos de violencia. Por tanto, situaciones como la mencionada deben ser tomadas muy en cuenta al momento de discutir cuál debe ser el perfil de la justicia de paz en el Perú.

Tipo de proceso y capacidad sancionadora

Para terminar con este perfil de la justicia de paz, veamos dos aspectos fundamentales: la forma en que son tramitados los conflictos en esta instancia y la capacidad de coerción con que cuenta el juez de paz.

Como señalábamos arriba, la justicia de paz es una justicia eminentemente conciliadora: tanto la ley como la realidad parecen coincidir en este punto. Así, el artículo 64 de la ley orgánica del Poder Judicial establece: «El juez de paz es esencialmente un juez de conciliación. Consecuentemente está facultado para proponer alternativas de solución a las partes a fin de facilitar la conciliación, *pero le está prohibido imponer un acuerdo*». La ley menciona también que todo acuerdo logrado debe ser redactado en el acta de

conciliación respectiva, la cual debe ser incluida en el libro de conciliaciones, el que se llevará en estricto orden cronológico (artículo 66). Sin embargo –aunque es un punto sometido a debate– la ley también le otorga al juez de paz la facultad de dictar sentencias, las que no requieren estar fundamentadas jurídicamente; usando una fórmula que se usa desde el siglo XIX, se señala que dichas resoluciones deben ser pronunciadas de acuerdo «a su leal saber y entender» (artículo 66, párrafo 2º).

En cuanto a la realidad, el siguiente cuadro nos muestra que las conciliaciones predominan sobre otros procesos en la justicia de paz, si bien con variaciones de acuerdo a la zona y la región: así, su función conciliadora parece predominar en el área rural de la sierra (región donde predomina de manera general), mientras que parece declinar en la región costera, especialmente en las ciudades. Sin embargo, cabe aclarar junto con Brandt, que el hecho de existir menor número de conciliaciones no significa que allí exista mayor número de sentencias, sino que el número de causas pendientes es mayor, debido a la carga procesal existente.

ZONA	RURAL	URBANA	TOTAL
Costa	60.40	53.99	54.94
Sierra	58.38	68.47	65.78
Selva	73.89	66.73	71.47
Total	70.02	59.26	63.33

Fuente: BRANDT, 1990, p. 176.

Sin embargo, más allá de cuestionar si predomina o no la conciliación como forma de resolver conflictos al interior de la justicia de paz, cabe preguntarse sobre el tipo de conciliación que se realiza, el tipo

de acuerdos que se logran y la manera en la que el juez de paz logra garantizar la vigencia de estos acuerdos, aspecto vinculado a su capacidad de coerción. A partir de las actas presentadas por Brandt, y de nuestra propia revisión de expedientes y actas en algunas zonas, podemos ver que dentro del concepto grueso de “conciliación” podemos encontrar hasta tres formas de procesamiento y de acuerdos: la conciliación de posiciones o intereses propiamente dicha, la conciliación forzada y la formalización de acuerdos previos entre las partes.

La primera forma se refiere a lo que se suele entender por conciliación, esto es, la búsqueda de un acuerdo pacífico entre dos o más personas mediante la intervención de un tercero imparcial. Estas conciliaciones, en realidad, parecen darse principalmente en los conflictos entre vecinos, económicos e incidentales, dado que no existe en estas situaciones un tercero distinto al juez de paz, como sí suele encontrarse en los conflictos de pareja o familiares, por ejemplo, padres, padrinos u otros parientes cercanos. Sin embargo, a diferencia de lo que señala la ley, muchos de estos procesos pueden ser calificados de conciliación forzada, esto es, cuando el juez impone un acuerdo que debe ser cumplido por ambas partes, sin tomar en cuenta para ello sus intereses personales. Finalmente, las actas revisadas muestran que, en muchos casos, los juzgados de paz sirven como una suerte de “notarios” de decisiones o acuerdos ya elaborados fuera de esta instancia, sirviendo como instancias de control secundario para el cumplimiento de dichos acuerdos, quedando el control primario en manos de otras personas.

En nuestra opinión, y esto sólo a manera de hipótesis, la conciliación forzada es en realidad la forma de conciliación que predomina en la justicia de paz, especialmente

en las zonas tradicionales. Y ello por una razón bastante simple, ya delineada por las investigaciones revisadas: en estas zonas, la justicia de paz es una instancia de control social efectivo, siendo su función el que las normas y costumbres sociales del lugar sean respetadas por todos. En este sentido, su calidad de forzada tendría en realidad un valor positivo. Sin embargo, cuando el crecimiento poblacional o el desarrollo relativo del lugar permiten un mayor individualismo, es más difícil para el juez imponer valores o normas sobre las que ya no existe un consenso claro, debiendo cumplir una labor de conciliador de posiciones o intereses. Lo que no parece variar es el uso de la justicia de paz como instancia formalizadora de decisiones, uso que se puede encontrar claramente aun en la justicia de paz letrada.

Estos datos permiten ver cómo la capacidad de coerción de la justicia de paz es bastante variable, dependiendo de la función social concreta que se le asigna en determinados espacios. Más aún, esta capacidad parece ser meramente simbólica, limitándose a la inclusión de fórmulas admonitorias en las actas respectivas para garantizar los acuerdos o decisiones tomados («si no cumple, se le multará» o «se le encarcelará por 24 horas», etc.). Siguiendo a Santos, se puede concluir entonces que la justicia de paz apela principalmente a recursos retóricos o discursivos para cubrir su falta de poder coercitivo, característica que comparte con instancias de tipo informal. Estos recursos, sin embargo, se harían más débiles en tanto dejan de ser compartidos o aceptados por las partes, sin que existan otros recursos que los suplan, mostrando de esta manera el verdadero rostro de esta justicia: el de una justicia débil, pobre y posible de ser sometida por grupos que sí cuentan con un poder más directo.

4. EPÍLOGO

Hasta 1976, la justicia de paz fue prácticamente una desconocida para el Poder Judicial, y por ende para el Estado. Como señala Luis Pásara, las relaciones entre esta justicia más informal y la justicia formal eran más bien débiles e infrecuentes, limitándose a dos conductos: los exhortos enviados por las cortes superiores o los jueces de primera instancia, y las quejas que algunos cuantos litigantes se aventuraban a realizar sobre algún juez de paz (PÁSARA, 1988, p. 220).

Casi veinte años después, la situación parece haber cambiado, si bien no tanto como pudiera esperarse. Como hemos visto a lo largo de los acápite anteriores, si bien los escasos diagnósticos y trabajos de investigación realizados hasta el momento sobre esta justicia han permitido conocer con bastante precisión quién es el juez de paz y cómo lleva adelante sus funciones, han dejado de lado varios aspectos importantes para entender mejor el funcionamiento y dinámica de esta justicia, como su relación con su contexto social, la experiencia previa de los jueces, su relación con otras autoridades locales, y los efectos que sobre ella han tenido estos difíciles años de violencia.

Algunos datos permiten ver que, si bien la justicia de paz sigue siendo la misma de hace muchos años, ello ha significado precisamente que no ha sabido adaptarse a los cambiantes tiempos que vivimos; en este camino, es posible predecir que dentro de unos años la justicia de paz será una instancia con menor peso social, cuya competencia se irá limitando paulatinamente frente al poder de otras instancias, para quedar finalmente anquilosada en el tiempo. Si muchos autores han advertido y recriminado cómo la justicia de paz ha pasado de ser una “justicia local” a una “justicia

para pobres”, no es difícil ver que el camino sigue siendo descendente.

En esta medida, es claro que los intentos modernizadores de la administración de justicia deben involucrar también a esta justicia, que continúa siendo —¿por cuánto tiempo?— la más importante a nivel social. La reforma de la administración de justicia debe buscar no sólo la modernización y eficiencia del modelo jurídico, sino además su mayor legitimidad. Para ello se debe empezar por definir con claridad cuál es el perfil de juez de paz que se quiere tener, y no simplemente saber cuál es el que se tiene; dotar de mayores recursos a esta instancia es también importante, sea legalizando los escasos cobros que ya hace o permitiéndole contar con otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, mediante las municipalidades u organizaciones locales). Es claro también que las competencias del juez de paz deben ser más amplias pero fijas, corrigiendo una ambigüedad que puede ser perjudicial en el largo plazo. Todo ello debe ser complementado por programas de capacitación bien determinados, basados en una definición de lo que se quiere transmitir o reforzar, en función de lo que debe ser la justicia de paz en el Perú, de modo que los cursos de capacitación administrados por diversas fuentes permitan al juez saber qué puede o no hacer.

La justicia conciliadora es una alternativa complementaria de la justicia formal: si las partes no consienten en la mediación, el conflicto tiene que pasar a la “otra” justicia. La utilización de una u otra instancia debe ser una opción de las partes en conflicto. Los mecanismos de solución de conflictos que emplea el juez de paz se alejan de los procesos típicamente confrontativos y adjudicatarios como son los tradicionales procedimientos de los poderes judiciales, con el enfrentamiento entre las partes y un

juez que decide mas allá de las propuestas de las mismas.

La constatación de la importancia relativa del juez de paz entre lo que son las opciones para el acceso a la justicia reclama un necesario diseño e implementación de normas acordes con las necesidades sociales, que garanticen derechos a la población. Es imprescindible trabajar en educar para desarrollar una cultura jurídica de respeto a la diversidad que sostenga estas normas en la vida cotidiana. Esto supone no sólo cambios a nivel normativo, sino efectiva implementación institucional como contraparte, y la sensibilización tanto de los operadores jurídicos como de la sociedad en general.

La justicia de paz puede cumplir un papel mucho más importante en la construcción de un Estado de Derecho y del respeto a los derechos ciudadanos, y es este papel el que le debe ser reconocido.

EDUARDO CASTILLO
JAVIER CIURLIZZA
LARA GÓMEZ
Comisión Andina de Juristas

1. El presente estudio ha sido elaborado por encargo de la Comisión Andina de Juristas para su presentación en el Congreso Internacional de Sociología del Derecho organizado por la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, agosto 25 a 29 de 1997.

2. El modelo tecnocrático implica «transformaciones profundas en la concepción y gestión del sistema judicial, instrumentándolo con múltiples y sofisticadas innovaciones técnicas que van desde la automatización de los ficheros y archivos y del procesamiento automático de datos [...] a técnicas de planeamiento de largo plazo y la elaboración de módulos y de cadenas de decisión que tornen posible la rutinización» (SANTOS, 1991, p. 124).

3. El modelo informalizante se caracteriza «por la elaboración de alternativas al modelo centralizado, formal y profesionalizado [las cuales] consisten en general en la creación de procesos, instancias e instituciones relativamente descentralizados, informales y despersonalizados que sustituyan o complementen

en áreas determinadas la administración tradicional de justicia y la tornen en general más rápida, más barata y más accesible» (SANTOS, 1991).

4. Los procesos de reforma de la administración de justicia en la región andina han estado a cargo de: a) órganos creados por las Cortes Supremas de Justicia (Bolivia y Ecuador), b) instituciones autónomas pero dependientes en ciertos aspectos de la Corte Suprema (Chile), c) instancias creadas constitucionalmente o mediante ley orgánica (Colombia y Venezuela), d) organismos que no dependen de la Corte Suprema y que sufren de influencias políticas (Perú).

5. El mejor análisis de los primeros intentos de reforma sigue siendo PÁSARA, 1982.

6. Los proyectos de reforma judicial han sido apoyados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

7. De hecho, determinados casos de contenido político han sido tratados de acuerdo a reglas tradicionales de influencias políticas, como se manifiesta en el trato dado a la judicatura especializada en resolver acciones de garantías constitucionales.

8. En el momento existe una propuesta de reforma constitucional que busca crear un ente coordinador de todas las instancias vinculadas al sistema judicial, similar al modelo de la rama judicial colombiana.

9. Por ejemplo, en la Corte Superior de Lambayeque vienen funcionando con mayor éxito que en Lima los nuevos juzgados corporativos, si bien falta conocer cuáles son las condiciones y posibles efectos de este modelo.

10. WALTER VÁSQUEZ. "Justicia no formalista". En: *La Justicia de Paz y el pueblo*. Lima: Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia del Perú y Fundación Friedrich Naumann, 1987.

11. A partir de la nueva ley orgánica del Poder Judicial se ha dejado formalmente de lado la distinción entre justicia de paz letrada y no letrada dejando a esta última simplemente con el nombre de "justicia de paz".

12. Al definir derecho consuetudinario, hablamos del conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, reconocidas y compartidas por una comunidad, distinto del derecho positivo vigente en un país determinado. Mientras que las leyes escritas emanan de una autoridad política constituida y su aplicación está en manos del Estado, el derecho consuetudinario es propio de sociedades

que operan sin referencia al Estado (STAVENHAGEN 1990, p. 29).

13. Las rondas campesinas surgieron en 1977 como respuesta a la inseguridad en la que vivían los campesinos de Cajamarca a partir de robos de ganado (abigeato). Debe distinguirse de los comités de autodefensa, constituidos a partir de la violencia política y que operan como grupos auxiliares de las fuerzas armadas en zonas afectadas por esta violencia. Para mayor referencia ver: BRANDT, 1987.

14. La ley orgánica anterior señalaba una edad mínima de 25 años, recogiendo una norma que data del siglo XIX.

15. Por ejemplo, en muchas zonas de la selva existen fuertes pugnas entre los nativos y los mestizos, o personas que han migrado de la costa o la sierra. En parte de la sierra se mantienen también las diferencias entre indios y mistis, que denotan una fuerte aunque velada discriminación racial y cultural.

16. En el Perú existen dos niveles educativos: el primario, que comprende seis años o grados, y el secundario, que comprende cinco años, haciendo un total de 11 años. Formalmente, al culminar estos estudios el individuo se encuentra apto para ingresar a la universidad o seguir alguna carrera superior.

17. *Informe sobre Desarrollo Humano en el Perú*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1996.

18. Comisión de Reforma Judicial, *Boletín* N° 1. Lima, 1975, p. 35.

19. El artículo 237 de la Constitución Política de 1979 señalaba como órgano jurisdiccional a los juzgados de paz «en todas las poblaciones que lo requieran».

20. "Se triplicará el número de jueces de paz letrados", entrevista a Grimaldo Guipptons, gerente de objetivos de la Gerencia de Proyectos del Poder Judicial. *Diario Oficial El Peruano*, 14-08-97.

21. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA: *Directorio Nacional de Centros Poblados*, 1994.

22. Actualmente la justicia de paz conoce aquellos casos que no superan los 2.200 soles (850 dólares, aproximadamente).

23. La reciente ley orgánica del Poder Judicial señala que sólo los jueces de paz letrados ven procesos por faltas (artículo 57); sin embargo, el Código Procesal Penal establece que, en general los jueces de paz ven estos procesos (artículo 24). Este debate, cabe decir, no es sólo doctrinario, sino que causa una serie de problemas en los cursos de capacitación que dicta cada distrito judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- BRANDT, HANS-JURGEN. *Justicia popular: nativos, campesinos*. Lima: Fundación Friedrich Naumann y Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de la República, 1987.
- BRANDT, HANS-JURGEN. *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Naumann y Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de la República, 1990.
- CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO (DESCO). “Justicia fuera del aparato formal”. Mimeo. Lima, 1977.
- CHUNGA LAMONJA, FERMÍN. “El Plan Nacional Descentralizado de Capacitación Permanente de Jueces de Paz”. En: *La Justicia de Paz y el Pueblo*. Lima: Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de la República y Fundación Friedrich Naumann, 1987.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. “El derecho y la comunidad: las transformaciones recientes de la naturaleza del poder del Estado en los países capitalistas avanzados” (1980). En: *Estado de Derecho y luchas sociales*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales (ILSA), 1991, pp. 123-147.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Memorias. Taller sobre mecanismos alternativos para la resolución de conflictos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.
- LOLI, SILVIA. “Acceso a la Justicia y Justicia de Paz en el Perú”. En: *Acceso a la Justicia*. Lima: Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial, 1997, pp. 83-110.
- MÉNDEZ OSBORN, JUAN MANUEL. “Jueces de Paz, los albores de la justicia”. En: *La Justicia de Paz y el Pueblo*. Lima: Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de la República y Fundación Friedrich Naumann, 1987, pp. 23-26.
- PÁSARA, LUIS. “La Justicia de Paz”. En: *Derecho y Sociedad en el Perú* (1979). Lima: Ediciones El Virrey, 1988, pp. 219-231.
- PODER JUDICIAL. *Ley Orgánica del Poder Judicial*. Lima: Cultural Cuzco, 1992.
- REVILLA, ANA TERESA (Ed.). “Justicia de Paz y Derecho Consuetudinario”. En: *Foro: Nuevas Perspectivas para la Reforma Integral de la Administración de Justicia en el Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1994, pp. 78-88 y 209-219.
- REVILLA, ANA TERESA y JORGE PRICE MASALÍAS. *La administración de justicia informal: Posibilidades de integración*. Arequipa: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, 1992.
- STARN, ORIN. *Con los llanques todo barro: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: IEP, 1991.
- STAVENHAGEN, RODOLFO y DIEGO ITURRALDE (Eds.). *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México: Instituto Indigenista Interamericano/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- URQUIETA, DÉBORA. “El sistema de administración de justicia en las comunidades campesinas y nativas”. En: *Acceso a la Justicia*. Lima: Poder Judicial, 1997.
- YRIGOYEN, RAQUEL. “Una fractura original en América Latina: la necesidad de una jurisdicción democrático-pluralista”. En: FRIDOLIN FIRK (Ed.). *Guatemala: ¿oprimida pobre o princesa embrujada? Discusiones abiertas sobre economía y sociedad*. Guatemala: Fundación Friederich Ebert, 1997.

