

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

PROYECTO DE REGLAMENTO DE ELECCIÓN Y SELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

La Justicia de Paz es una institución cuyos operadores solucionan conflictos y controversias mediante la conciliación y también a través de sentencias que dictan en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad y en el marco de la Constitución Política. Es la materialización de la interlegalidad en el país.

Se asienta y desarrolla mayormente en zonas rurales y periurbanas, contribuye al logro de la paz social y permite que la justicia supere las barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales que la afectan.

Su marco jurídico está contenido en el artículo 152º de la Constitución Política del Estado, el artículo 61º y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial; el Reglamento de Jueces de Paz de 1854, la Ley No. 28545 que regula la elección de los jueces de paz y algunas otras normas procesales que definen sus competencias en diversas materias.

Los textos que reportan trabajos de investigación de la Justicia de Paz, remontan su existencia al inicio de la República, pues aparece en la Constitución Política de 1823¹ y luego en las sucesivas, aunque con un matiz diferente.

En efecto, en las Constituciones Políticas de 1823, 1826 y 1828, el recurrir ante el juez de paz para intentar solucionar el conflicto a través de la conciliación, era un requisito de procedibilidad de la acción judicial. Esto se explica en el hecho que la primera de ellas se inspiró en la Carta de Cádiz de 1812 que establecía en su texto que el alcalde ejercería el cargo de conciliador y que su intervención debía agotarse antes de presentar una demanda ante el Poder Judicial. El texto constitucional recogió en parte dicho esquema procesal y la institución del conciliador prejudicial, pues asignó esta función a una autoridad distinta a la política y judicial propiamente dicha, a la que denominó Juez de Paz².

Posteriormente, a partir de la Constitución Política de 1834 y hasta la vigente, la Justicia de Paz fue mutando hasta ser considerada como parte de la arquitectura jurisdiccional del Poder Judicial, pero dándole un valor muy distinto a su actuación debido a que las decisiones de sus operadores no se sustentaban mayormente en el derecho estatal sino en lo que se denominaba "el saber y entender" del juez y los "usos u costumbres" o el derecho propio de sus comunidades.

¹ En el artículo 120º cuyo tenor es el siguiente: "No podrá entablarse demanda alguna civil, sin haberse intentado la conciliación ante el Juez de Paz"

² Lo que se atribuye al hecho que los constituyentes de ese entonces, al igual que sus pares latinoamericanos, estaban imbuidos de la ideología de la Revolución Francesa que pregonaba la separación de poderes en el Estado.

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Los primeros pasos de la Justicia de Paz (y durante casi todo el siglo XIX) la caracterizaron por estar directamente ligada al poder político local de alcaldes y prefectos a través de los mecanismos de selección y nombramiento³, lo que generó que por lo general el cargo de juez de paz sea desempeñado por los "notables" en las ciudades, y por los "gamonales" o "terratenientes", en las zonas rurales.

Demás está decir que los conflictos que resolvían no involucraban mayormente a sus pares sociales o económicos, dado que la institución era utilizada para cautelar los intereses de los grupos de poder.

Es a partir del último tercio del siglo XX y producidos profundos cambios político-sociales (reforma agraria y otros), cuando la responsabilidad en el ejercicio de esta función recae en los líderes locales en general y en aquellos reconocidos en su entorno por su probidad, afán de servicio y ecuanimidad, en especial. En esta etapa es donde las causas se empezaron a resolver de acuerdo a las reglas de convivencia de las propias comunidades, en lo que se dio en llamar el derecho "vernáculo", "consuetudinario" o "propio" y se obtuvo un alto índice de resoluciones que los justiciables entendían justas o satisfactorias a su pretensión, logrando asentarse y fortalecerse en la conciencia ciudadana.

La Carta Política de 1993, consagra en su texto, un elemento que buscó legitimar aún más a la Justicia de Paz, que es su elección popular obligatoria. Dice un autor que "esta novedad constitucional se fundó, sin embargo, en una práctica democrática de muchos pueblos y comunidades de las regiones altoandinas del Perú, de elegir democráticamente a sus autoridades locales. En tal sentido lo que pretende la Constitución es perfeccionar, extender y hacer obligatorio un mecanismo de elección popular que, en líneas generales, había venido funcionando bien en muchos lugares...".

Con esa finalidad se emitieron las Leyes No. 27539 "Ley de Elección de los Jueces de Paz en el territorio de la República" y su modificatoria la Ley No. 28035, encargando el desarrollo de los procesos electorarios al Poder Judicial, la RENIEC y la ONPE, los mismos que, como puede colegirse, se diseñaron en forma similar al de las elecciones generales.

El fracaso fue el pronóstico que se materializó en vista que el legislador, sin mayor conocimiento de esta materia, expidió una ley a todas luces inejecutable considerando que la competencia territorial de casi el 50% de los juzgados de paz no estaba definida (ergo, no había un área con relación al cual elaborar el Padrón de Electores); las categorías de distribución u organización territorial que poseían (y poseen) RENIEC y la ONPE no eran (y no son) compatibles con los límites establecidos para la jurisdicción de los juzgados de paz; y, no se dotó de los recursos necesarios para financiar estas actividades.

Esto generó que las elecciones así concebidas se posterguen indefinidamente y que surjan conflictos con los titulares de estas judicaturas, debido a que algunos no deseaban permanecer en el cargo dado que el plazo de designación había vencido sin ser renovado formalmente; por

³ Afirmación que se atribuye a David Lovatón Palacios en su texto "La Justicia de Paz en el Perú: Aspectos positivos y límites" publicado por la Corporación Excelencia en la Justicia en Bogotá, Colombia en el 2000.

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

no contar ya con el respaldo de los miembros de su comunidad; etc. En muchos casos, los jueces de paz hicieron abandono del cargo.

También la primera de las normas invocadas, en su Segunda Disposición Transitoria y Final, prescribió que el cargo de juez de paz sea remunerado y autorizó al Poder Ejecutivo a dictar la política de remuneraciones de estos servidores en base a la propuesta del Poder Judicial. Se reconoció además el abono a su favor, para aquellos que hayan desempeñado el cargo antes de la vigencia de la ley, hasta un máximo de dos (02) años de tiempo de servicios prestados al Estado.

En este caso tampoco se consideró el financiamiento ni se estimó el impacto que tendría en la economía nacional, pues el desembolso mínimo anual por ese concepto ascendía a más de treinta (30) millones de soles, considerando sólo la remuneración mínima vital vigente a la fecha de expedirse la norma. Huelga decir que por esa razón esta disposición fue derogada mediante el artículo 3° de la Ley No. 28035, publicada el 23 de julio del 2003.

Ante tal escenario, el Poder Judicial expidió la Resolución Administrativa No. 019-2004-CE-PJ el 5 de febrero del 2004, aprobando el "Reglamento Transitorio de Designación de Jueces de Paz", que dio solución temporal a un gran porcentaje de las dificultades anteriormente anotadas, siendo lo más rescatable de esta norma que estableció como presupuesto esencial de los postulantes a jueces que sean personas reconocidas en su comunidad y con afán de servicio y fijó parámetros para el proceso de selección, dejándose de lado la discrecionalidad con que ejercitan esta atribución los Presidentes de Corte, dándole si bien no un cariz de democracia plena, sí un halo de transparencia.

La elección de los Jueces de Paz en la forma que se había previsto en las leyes arriba mencionadas, se programó para el primer semestre del 2005⁴; sin embargo, no se consideró el gasto en el Presupuesto del Ejercicio Fiscal y finalmente, se expidió la Ley No. 28545 el 27 de mayo del 2005 (su texto se publicó en el Diario Oficial El Peruano el 16 de junio siguiente), variando la modalidad de elección a la que llaman "directa y democrática", pero en la que dejan la responsabilidad de llevar a cabo el proceso a autoridades políticas como alcaldes o agentes municipales.

En las Disposiciones Finales y Transitorias de esta norma se prescribe que dentro de los treinta (30) días siguientes a su publicación, el Poder Judicial dictará las normas reglamentarias que se requieran para llevar a cabo las elecciones de jueces de paz, cuando se trate del proceso ordinario de elección se entiende, y los organismos electorales, en el marco de sus competencias, dictarán las normas reglamentarias necesarias para las elecciones por los casos excepcionales a los que se refiere el artículo 3° de dicha ley, esto es, en aquellos que deban intervenir debido a la mayor población u otras razones que lo justifiquen.

También se estableció que en los juzgados de paz donde deba realizarse la elección de jueces con intervención de los organismos electorales, en tanto no existan las condiciones materiales y económicas para llevar a cabo dicha elección, el Poder Judicial designará a estos operadores, teniendo en cuenta la opinión de las autoridades locales y de la población usuaria.

⁴ Según estableció la Sexta Disposición Complementaria de la Ley No. 28128, publicada el 19 de diciembre del 2003.

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

El Poder Judicial cumplió con esta disposición el 30 de octubre del 2006, expidiendo la Resolución Administrativa No. 139-2006-CE/PJ que aprobó el "Reglamento de Elección del Juez de Paz" que rige hasta la fecha.

II. "Reglamento de Elección del Juez de Paz"

Este reglamento desarrolla las disposiciones contenidas en la Ley No. 28545 -Ley que regula la elección de los jueces de paz-.

Norma la participación de las autoridades locales (no judiciales) y la circunscribe solo a la convocatoria a una asamblea para elegir a los integrantes de la Comisión Electoral de entre los mismos pobladores del lugar, a fin de evitar el sesgo político que le imprimen a eventos de esta naturaleza.

También identifica a los tipos de procesos de elección del juez de paz como:

- a) Ordinario: Cuando en las comunidades, centros poblados rurales o urbanos en el que 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 -Ley que regula la elección de los Jueces de Paz-.
- b) Especial: Cuando las comunidades campesinas y nativas constituidas y reconocidas de acuerdo a ley eligen a sus jueces de paz según sus usos y costumbres, en cuyo caso, no son de aplicación las normas contenidas en el presente Reglamento en el proceso de elección.
- c) Excepcional: En el que tampoco es aplicación el Reglamento según el artículo 3° de la Ley N° 28545, dado que se requiere el concurso de los organismos electorales que deben regular por su parte este proceso.
- d) Complementario: En el que el Poder Judicial procede a la designación de los Jueces de Paz y los Accesitarios, cuando no se ha cumplido con los procedimientos eleccionarios anteriores.

Los procesos de elección que regula específicamente esta norma son el ordinario y el complementario, pero con deficiencias que han generado una serie de problemas en aquellos que se han ejecutado desde su vigencia, por ejemplo:

- No se hace una diferenciación clara o más acentuada sobre los mecanismos de acceso al cargo de juez de paz (esto es, vía un acto eleccionario o la selección que hace el Poder Judicial);
- No se ha considerado la posibilidad de que la población presente tachas contra uno de los candidatos o pobladores propuestos, según sea la vía de acceso, lo que restringe el control social que es básico en los procesos de elección popular;
- No se ha disciplinado adecuadamente el desarrollo de la asamblea eleccionaria ni los mecanismos de impugnación de los resultados del proceso ni el procedimiento recursivo (en el que inclusive se dispone que sea la propia asamblea quien resuelva la apelación contrariando lo establecido por la Ley No. 28545 al respecto);

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

- No se han definido los factores "mayor población" u "otras razones que lo justifiquen" que el legislador utiliza para posibilitar la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de elección del juez de paz;
- No se precisado ni regulado de manera clara y sistemática las etapas en las que se estructuran los procesos de elección y selección del juez de paz;
- No se hace referencia al Padrón Electoral que es un instrumento indispensable en un proceso de elección.
- No se ha regulado el procedimiento de elección de la Comisión Electoral que es la responsable de la elección del juez de paz.
- Tampoco se ha regulado con la amplitud necesaria el proceso complementario, tanto en la forma como debe realizarse como en las etapas de evaluación, en las que no se consideró a la entrevista personal como un medio de evaluar el desenvolvimiento del poblador propuesto y otros aspectos como valores éticos, morales, democráticos, sociales, etc.
- No se ha regulado la etapa post eleccionaria en la que el juez de paz elegido es sujeto a verificación del cumplimiento de los requisitos por el Poder Judicial y es instituido como tal;

Lo anotado ha generado una serie de problemas en los Distritos Judiciales en los que se llevaron a cabo estos procesos, los mismos que fueron conocidos por la ONAJUP en vía de consulta que hicieran los responsables de las ODAJUP.

III. El "Proyecto de Reglamento de Elección y Selección del Juez de Paz"

El "Proyecto de Reglamento de Elección y Selección del Juez de Paz" surge de la necesidad de los operadores de los Distritos Judiciales de tener un instrumento que regule adecuadamente los mecanismos de acceso del juez de paz y las diferentes etapas que estos comprenden y la que corresponde a su institución como tal, en el marco de lo establecido por la Ley No. 28545 -Ley que regula la elección de los Jueces de Paz-.

El Proyecto pretende constituir el marco general en el que deben desarrollarse estos mecanismos y sus modalidades. Su aplicación, considerando la diversidad social, cultural y jurídica de nuestro país, será flexible y funcional, pero siempre garante de una absoluta transparencia y de que los resultados traduzcan la voluntad de la población y/o los méritos de los que postulan a tan honroso cargo.

Esto también es importante porque se busca de esta forma que algún vacío o alguna prescripción que resulte inaplicable en determinada realidad regional o local impida la ejecución de un proceso eleccionario del juez de paz.

El Proyecto de reglamento al igual que su antecesor, tiene por fin reducir a su mínima expresión la injerencia de elementos extraños al sistema en la elección democrática de estos operadores de justicia, en especial, del político, dado que el legislador ha encargado a los gobiernos locales el llevar a cabo el proceso de elección, siguiendo el modelo colombiano que se desarrolla en un contexto distinto al nuestro.

Por eso es que a través de él se restringe la intervención de los gobiernos locales u otras autoridades políticas a sólo la realización de la convocatoria y la asamblea de elección de la

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Comisión Electoral que está integrada por pobladores de la zona en la que el juzgado de paz tiene competencia territorial.

Es esta Comisión Electoral la que a partir de su constitución se encarga del desarrollo de las elecciones, lo que salvaguarda su transparencia y produce un mayor grado de certeza de que los resultados traducen la expresión auténtica, libre y espontánea de la población, o, en su caso, los méritos de los que aspiran ocupar tan honroso cargo cuando se trata del proceso de selección.

Identifica claramente a los mecanismos a través de los cuales un poblador pueda acceder al cargo y las diversas modalidades que subsumen, esto es, el proceso de elección popular o democrática y el proceso de selección que lleva a cabo el Poder Judicial. Se ha puesto especial énfasis en la distinción de estos mecanismos porque muchos Distritos Judiciales los confundían al momento de hacer la convocatoria identificando al Proceso Complementario como de elección del juez de paz cuando, como es fácil colegir de lo que se regula en su caso, se trataba de uno de selección.

En este caso, se les denomina a cada uno tal cual: "proceso de elección" y "proceso de selección" del juez de paz.

Los objetivos que persigue este reglamento son:

- a) Tener un proceso de elección que garantice la participación mayoritaria, directa y democrática de los pobladores que radican o viven en el área física en la que ejercerá jurisdicción el juez de paz a elegirse.
- b) Garantizar que el juez de paz sea idóneo para el cargo y represente la voluntad mayoritaria de la población que lo elige.
- c) Contar con un proceso de selección adecuado que supia eficientemente – dado el caso - al proceso de elección en un marco de transparencia e imparcialidad.
- d) Asegurar la adecuada y correcta coordinación entre el Poder Judicial y las autoridades locales y comunales a quienes la ley le encarga la convocatoria y el desarrollo del proceso de elección del juez de paz.
- e) Fortalecer el alto grado de legitimidad y credibilidad del juez de paz.

Por otro lado, prescribe con relación a su alcance, que es de observación obligatoria por las unidades orgánicas del Poder Judicial y por la autoridad política, comunal o vecinal a quien la ley le encarga efectuar la convocatoria y llevar a cabo el proceso de elección del juez de paz, en todo lo que le resulte aplicable.

Su ámbito de aplicación abarca a los procesos de elección y los procesos de selección del juez de paz, salvo en aquellos que están a cargo de las comunidades campesinas y nativas y de los organismos del sistema electoral, los que se rigen por sus propias reglas. Sin embargo, se hace la salvedad de que su aplicación total o parcial es potestativa para las comunidades campesinas y nativas, si el proceso de elección que se regula coincide con la forma tradicional con que eligen a sus autoridades.

En cualquiera de las modalidades, la elección o selección del juez de paz, involucra a un (1) juez de paz titular y dos (2) jueces de paz accesitarios que acceden al cargo por las causales que se detallan en el orden de prelación que alcanzan al momento de ser elegidos o seleccionados.

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

En el Proyecto se regula la posibilidad de que las Cortes Superiores de Justicia celebren convenios con los organismos del sistema electoral de su zona a efectos de que les brinden capacitación electoral y supervise los procesos de elección.

III.1. El Proceso de Elección

El proceso de elección ha sido diseñado para aquellas comunidades o pueblos que utilizan las asambleas comunales o populares o actos similares para elegir a sus autoridades, el mismo que también podría ser aplicado en todo o en parte por las comunidades campesinas y nativas si lo estiman necesario mientras no colisione con sus costumbres y tradiciones.

Este proceso, siguiendo lo establecido por la Ley No. 28545, tiene tres (3) modalidades:

- a) El convocado por la autoridad municipal o local, que se aplica cuando la elección se realiza mediante asamblea o evento similar en el que los pobladores ejercen su derecho a elegir en forma directa;
- b) El que se encuentra a cargo de la autoridad comunal y que se desarrolla de acuerdo a los usos, costumbres y/o tradiciones de elección de la comunidad rural, campesina o nativa.
- c) El convocado por el Presidente del Poder Judicial y que se lleva a cabo con la intervención de los organismos que conforman el sistema electoral en coordinación con cada Corte Superior de Justicia.

En razón de lo anterior, se tiene que el Poder Judicial solo regula la modalidad de proceso de elección contenida en el literal a) mediante reglamento, pero, tal como se señala líneas arriba, se hace la salvedad que no hay impedimento para que las autoridades comunales se acojan potestativamente a sus reglas, salvo que contraríen a sus usos y costumbres.

De igual forma, se establece que la modalidad contemplada en el literal c) se rige por las normas que en el futuro emitirán los organismos del sistema electoral en coordinación con el Poder Judicial.

Cabe señalar respecto a esto último que el Poder Judicial a través de la ONAJUP ya estableció contacto con funcionarios de la ONPE a fin de regular esta modalidad de elección, sin embargo, se han encontrado con problemas técnicos y financieros hasta hoy insalvables como la falta de la demarcación de la competencia territorial de más del 50% de los juzgados de paz del país, la falta de un padrón de electores de cada jurisdicción y la falta de una decisión política del gobierno nacional para financiar estos procesos.

Esta modalidad es utilizada cuando se dan dos supuestos: a) "mayor población"; y, b) "otras razones que lo justifiquen"

Por eso en el Proyecto de Reglamento se especifica, a diferencia del vigente, que el factor "mayor población" se determina teniendo en cuenta la cantidad de pobladores que radican en el espacio físico en el que el juzgado de paz ejerce jurisdicción. Se aplica cuando la población excede los 1,500 habitantes.

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

También establece que el factor "otras razones que lo justifiquen" se determina atendiendo el alto índice de conflictividad, el clima de violencia social, política o criminal en la zona en la que el Juzgado de paz ejerce jurisdicción. En suma, se subsume en él toda razón o circunstancia que impida o ponga en serio riesgo el normal desarrollo del proceso de elección.

Se prescribe además que esta modalidad no debe exceder de los dos (2) meses en forma ordinaria, aunque se otorga un plazo excepcional de un (1) mes para concluirla si es que se presentaren algunos inconvenientes para ajustar los tiempos.

El proceso de elección del juez de paz se estructura en las siguientes etapas:

1. Comunicación del Poder Judicial.
2. Convocatoria.
3. Conformación de la Comisión Electoral.
4. Aprobación y publicación del Cronograma de Elecciones.
5. Elaboración y aprobación del Padrón de Electores.
6. Inscripción de postulantes.
7. Publicación de la lista de postulantes inscritos.
8. Recepción y resolución de tachas.
9. Publicación de la lista de postulantes aptos.
10. Asamblea Eleccionaria.
11. Proclamación del ganador.

Se dispone que estas etapas son preclusivas y deben observar el orden que se ha establecido y que deben desarrollarse obligatoriamente y dentro del plazo previsto en el reglamento.

III.2. El Proceso de Selección

El proceso de selección se ha diseñado para los casos en los que el Poder Judicial interviene evaluando a los pobladores propuestos por la población organizada de la zona en la que el juzgado de paz tiene competencia territorial, estando sujeta esta modalidad de elección a la decisión del Consejo Ejecutivo o la Sala Plena

En este supuesto solo sufre a los organismos del sistema electoral en tanto no se haya regulado su participación en la forma dispuesta por la Ley No. 28545 y se les asigne recursos financieros para ello.

El proceso de selección está a cargo de la Corte Superior de Justicia. En él participan como proponentes las organizaciones sociales con personería jurídica y/o grupos organizados de vecinos o pobladores.

Se aplica en el supuesto arriba descrito, pero también cuando las autoridades municipales o locales que deben hacer la convocatoria a la elección del Juez de paz no cumplan con ello injustificadamente dentro del plazo otorgado por el reglamento.

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

La justificación para esta medida de excepción es garantizar que no se interrumpa el servicio judicial en la zona en perjuicio de los usuarios.

El plazo de duración de esta modalidad es el mismo contemplado para el proceso de elección del juez de paz.

Se ha contemplado como etapas del proceso de selección las siguientes:

1. Aprobación del cronograma del proceso de selección.
2. Convocatoria.
3. Proposición de aspirantes.
4. Publicación de la Relación de Aspirantes Propuestos.
5. Tachas.
6. Publicación de la Relación de Aspirantes Aptos.
7. Evaluación de los aspirantes.
 - Evaluación de Carpetas Personales
 - Entrevista Personal.
8. Publicación del Cuadro de Méritos.
9. Proclamación de los postulantes seleccionados.

III.3 La institución del juez de paz

El Proyecto, a diferencia del anterior que únicamente abordaba este tema en forma parcial, regula la etapa posterior a la elección del juez de paz, es decir, su institución como tal.

Se inicia con la verificación por parte del Poder Judicial del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, la emisión de la resolución de designación en el cargo, la participación en el taller de inducción del juez y los accesitarios, la juramentación del primero, el registro de su firma en el Registro Nacional de Firmas de Jueces de Paz, en el formato aprobado mediante Resolución Administrativa No. 121-2007-CE-PJ y la entrega del cargo.

Cabe señalar finalmente que el Proyecto de Reglamento consta de IV Títulos, 135 artículos y 4 Disposiciones Transitorias. Asimismo, cuenta con 7 Anexos.