

DINÁMICA Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL PERÚ

LUIS CHIRINOS SEGURA*

Hablar en el Perú de la justicia de paz nos remite al discurso de la crisis del poder judicial. Si bien en todas partes se critica al poder judicial, los problemas de corrupción, inefficiencia y lentitud en el Perú adquieren ribetes dramáticos. Las encuestas de opinión irremediablemente arrojan que el poder judicial es la institución más desprestigiada del país. Es casi de sentido común que los peruanos se refieran al local donde funciona como el "Palacio de la Injusticia".

El interés por la justicia de paz en el Perú se produce desde mediados de la década del 70 y está asociada a dos tipos de situaciones: un proceso de reforma judicial que se encontraba entonces en curso; y a la emergencia, —especialmente en los sectores populares— de fuentes alternativas al poder judicial con capacidad para enfrentar la solución de los conflictos entre los ciudadanos y, de ese modo, asumir los problemas de integración y equilibrio social.

En la década de los 70, el caso Huayanay conmovió a la opinión pública poniendo al Perú de frente a una situación que era relativamente común en los Andes: un grupo de campesinos pertenecientes a una comunidad campesina asesinó a unos abigeos después de un "juicio popular" en el que participaron los comuneros. El fenómeno llegó a la opinión pública de-

bido a las denuncias de los familiares. Pero situaciones de este tipo eran entonces —y también antes— comunes en la Sierra peruana. De otro lado, en los asentamientos humanos marginales de las grandes ciudades también se desarrollaban experiencias de justicia popular. Desde los linchamientos a delincuentes hasta la resolución de litigios de posesión de lotes, conflictos familiares y otros. Parecería ser que la emergencia de estos fenómenos tuvo un fuerte impacto sobre el gobierno y el poder judicial.

Es en ese contexto que la Comisión de Reforma del Poder Judicial encargó un diagnóstico que fue dirigido por Luis Pásara, uno de cuyos informes más relevantes fue el relativo a la Justicia de Paz No Letrada. El estudio, pionero en el Perú, puso de manifiesto la cruda realidad de los jueces de paz, las condiciones en las que operaban y las fortalezas y potencialidades que tenían. Ello dio lugar a una serie de estudios que han profundizado y ampliado esta visión.

Hans Jürgen Brandt llevó a cabo en 1988 un exhaustivo estudio algunas de cuyas propuestas fueron incorporadas en la Constitución de 1993. Silvia Loli realizó agudos análisis que sirvieron de base a otras investigaciones. También la Comisión Andina de Juristas ha investigado el tema en ámbitos locales de la Sierra. Son notorios también los estudios de Ana Teresa Revilla y las referencias constantes que a esa problemática han aportado Javier de Belaunde y Marcial Rubio. Más recientemente, el IDL ha llevado a cabo

* Investigador peruano

otra investigación en base a los procesos de capacitación de jueces de paz que constantemente llevan a cabo en todo el país. Ius Puentes finalmente ha analizado la experiencia de los jueces de paz en la región Grau (departamentos de Piura y Tumbes), también a partir de las experiencias de capacitación.

Lo cierto es que estos estudios han revelado una realidad a menudo desconocida en el Perú y han enfatizado sobre todo en su carácter alternativo a la administración de justicia del poder judicial. De allí que podemos concluir que la justicia de paz ha adquirido una enorme importancia. Tanta que la Constitución de 1993 ha incorporado algunas de las propuestas formuladas en estos estudios. Las más importantes de las cuales son la elección popular de los jueces de paz, el reconocimiento de la justicia comunal y la posibilidad que los jueces de primera instancia sean elegidos también por voto popular.

Varios factores se añaden a lo mencionado. De un lado, el proceso de globalización, uno de cuyos aspectos resulta relevante para el caso: la revalorización de "lo local" y la problemática de la descentralización. Efectos de ellos son, entre otros, la revalorización de la justicia de paz y la reforma de los gobiernos locales. En particular, la reforma municipal en una perspectiva descentralista y democratizadora (a pesar de los avatares de la última década) ha mostrado la importancia de lo local como espacio de construcción de ciudadanía, de participación política y de desarrollo local. Otro factor importante es la emergencia y difusión de la conciliación como un método eficiente de resolución de conflictos, ya no sólo para los "pobres", sino también para el sector empresarial. Tanto es así que se ha promulgado una ley especial autorizando y reglamentando su funcionamiento. De otro lado, la aprobación del Convenio 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas ha puesto el tema también en el de-

bate, junto con la justicia comunal. De otro lado, los efectos de la crisis económica en particular sobre el incremento de la violencia y la conflictividad social abonan en el sentido de plantear la necesidad de encontrar modos alternativos de resolución de conflictos.

Dos últimos factores son relevantes. Por un lado, se viene llevando a cabo desde hace algunos años un proceso de reforma judicial que si bien ha fracasado en su objetivo central, ha promovido algunos procesos interesantes en relación a la justicia de paz, básicamente en capacitación, especialmente, de las mujeres juezas de paz en diversas provincias. Del otro, diversas instituciones –Instituto de Defensa Legal IDL y la Diaconía para la Justicia y Paz en Piura– han emprendido significativos procesos de capacitación de los jueces de paz con singular éxito.

En una perspectiva proactiva de impulso a la democratización del país, es preciso mencionar que estos esfuerzos y estos factores relevan la importancia de la justicia de paz en la medida que la identifican como un factor clave para mejorar sustancialmente la resolución de conflictos. Cabe mencionar sin embargo, que ello adquiere sentido en la medida que su impulso se inscriba en una estrategia de construcción de ciudadanía y de democratización del país, y de reconocimiento de la multiculturalidad como un elemento característico de la sociedad peruana. En estos procesos creemos que la justicia de paz tiene un muy importante papel que cumplir.

El presente documento se propone analizar algunas de las principales dimensiones del accionar de los jueces de paz, buscando relevar sus potencialidades y fortalezas en la perspectiva mencionada. Para ello, basándonos en los resultados de los estudios referidos, revisaremos los principales rasgos de los procedimientos que llevan a cabo y sus estrategias de in-

tervención en los conflictos sociales. Especial consideración pondremos sobre la conciliación como método para la resolución de conflictos y su campo material de acción (noción que, como veremos, va más allá del tema de las competencias). A partir de ese análisis plantearemos algunas conclusiones en torno de sus fortalezas y potencialidades que nos permitirán definir algunos lineamientos para las estrategias de reforma, tanto desde la perspectiva de aquella impulsada por el Estado, como de aquella impulsada desde abajo por los propios jueces de paz y las ONG.

Qué dice la ley sobre la justicia de paz

Quizás el rasgo más relevante de la justicia de paz es que el marco legal que la regula es en general confuso, fragmentario y a menudo incoherente. Más aún, muchos autores reconocen la "escasa entidad de su ámbito de competencias", lo que es particularmente grave. De hecho, su legislación matriz es bastante antigua y ha sido modificada parcialmente por numerosas leyes posteriores. Muy interesante aun es que en ocasiones, algunas leyes que regulan el accionar del poder jurisdiccional han omitido referirse a ella.

La razón probable de este maltrato legal a la justicia de paz es que esta instancia es percibida como un aspecto residual del sistema judicial. Residual en dos sentidos. De un lado, porque el ámbito material de su

La ubicación de la justicia de paz en el sistema judicial es marginal. De hecho, hay una tensión muy grave entre el abandono material y real en que se encuentran, así como su escaso poder con los sucesivos intentos del poder judicial de ejercer sobre ellos un control cada vez mayor cuyo objetivo parece ser encauzarlos cada vez más en el marco de la justicia formal

competencia es reducido y de escaso valor económico. Y del otro, porque como consecuencia, es vista como "justicia de pobres". Es decir, que sus usuarios son fundamentalmente los sectores de menores ingresos y en general, marginados, como pueden ser los campesinos de la sierra y los nativos de la Amazonía.

Recientemente, diversas normas legales han continuado modificando el modelo, especialmente en el proceso de reformas al marco legal nacional. Relevancia particular adquieren en ese sentido los códigos penal y de procedimientos penales, la ley de violencia familiar, el código del niño y el adolescente y la ley de conciliación extrajudicial. En este proceso, el aspecto más novedoso

so es el que aporta la Constitución de 1993 que establece la elección popular de los jueces de paz y su revocabilidad según la ley de participación y control ciudadanos. Dice la Constitución que dicha elección, los requisitos, el desempeño jurisdiccional, la capacitación y la duración del cargo serán objeto de una ley especial. La propuesta democratizadora de la administración de justicia avanza incluso a abrir la posibilidad de que los jueces de primera instancia sean elegidos también por el voto popular.

La ubicación de la justicia de paz en el sistema judicial es marginal. De hecho, hay una tensión muy grave entre el abandono material y real en que se encuentran, así como su escaso poder con los sucesivos intentos del poder judicial de ejercer sobre ellos un

control cada vez mayor cuyo objetivo parece ser encauzarlos cada vez más en el marco de la justicia formal. A pesar que la ley orgánica del poder judicial establece que es un juez conciliador y que el cargo de juez de paz puede ser desempeñado por cualquier ciudadano sin necesidad de tener formación jurídica, la propia ley otorga preferencia a quienes tengan formación jurídica, sean abogados titulados o egresados o bachilleres en derecho.

De otro lado, es importante señalar que la función del juez de paz es eminentemente conciliadora. Ello se verifica en la práctica: la gran mayoría de casos son resueltos a través de esta vía. En el ejercicio de su función, los jueces de paz deben tomar como fuente fundamental la cultura y las costumbres del lugar, preservando los valores que la Constitución consagra. Ello garantiza que el juez de paz tenga una gran flexibilidad en su accionar y la capacidad para hacer preverecer los valores locales, lo que es muy importante. Pero ello no significa que deje de lado el marco legal, específicamente la Constitución. En ese sentido, los casos sometidos a su jurisdicción deben respetar las garantías de la administración de justicia y el debido proceso.

Esto nos plantea dos cuestiones. De un lado, la vigencia del derecho consuetudinario y del otro, la dialéctica entre formalidad e informalidad en la actuación de los jueces de paz.

En los últimos años se ha relevado con particular énfasis la importancia del derecho consuetudinario en la administración de justicia, especialmente en los pue-

blos originarios. Se ha reclamado con singular fuerza la necesidad de que se reconozca jurídicamente el valor del derecho particular de estos grupos culturales y étnicos. El hecho de que los jueces de paz tengan importancia como instancias de resolución de conflictos en las comunidades campesinas y nativas ha llevado a afirmar que su marco jurídico debe incorporar al derecho consuetudinario. Sin embargo, cabe hacer algunas precisiones. Hay una tendencia a romantizar el derecho consuetudinario entendido como un cuerpo congelado inmóvil e inamovible de normas tradicionales, el derecho de los antiguos que siguen rigiendo en la comunidad. Sin embargo, debemos señalar que de una u otra manera, muchas comunidades del país han sufrido el influjo de la penetración estatal y de la modernidad, lo que consecuentemente ha modificado su visión de la justicia y de las normas tradicionales, es decir, el derecho consuetudinario. Salvo en las comunidades más apartadas, el derecho consuetudinario ya no es tal, en estado puro. De allí que quizás sea más oportuno definirlo como un cuerpo de normas vivo, en constante transformación que busca adecuarse a las nuevas condiciones de la propia comunidad. Es en ese sentido que podemos entender que la referencia constitucional a la cultura y las costumbres del lugar connota el derecho consuetudinario.

De otro lado, se afirma frecuentemente —a menudo también en clave romántica— que la justicia de paz es “informal” y que carece de procedimientos establecidos. Ello es consecuencia de que el procedimiento

* *A pesar
de que el procedimiento
es sencillo y ágil,
la actuación del juez de paz
tiene un carácter procesal
y no es arbitrario.*

*Por el contrario, habida cuenta
de que se trata de una justicia
accesible a los sectores
marginados y de menores
ingresos, las garantías
procesales son quizás
aún más importantes.*

sencillo como se desprende de la oralidad no escrita, el uso del idioma nativo, el carácter lego del juez de paz y la no necesidad de abogados. Sin embargo, tal visión deja de lado el hecho de que el juez de paz debe tomar también como fuente los valores que la Constitución consagra, especialmente las garantías de la administración de justicia y ciertamente los derechos humanos. De otro lado, el juez de paz se encuentra sujeto a ciertos procedimientos básicos ligados a su propio accionar: que se invite a la conciliación, a notificar formalmente a las partes, que se levante un acta con el resultado final del procedimiento y que las sentencias sean fundamentadas. Así pues, a pesar de que el procedimiento es sencillo y ágil, la actuación del juez de paz tiene un carácter procesal y no es arbitrario. Por el contrario, habida cuenta de que se trata de una justicia accesible a los sectores marginados y de menores ingresos, las garantías procesales son quizás aún más importantes.

Finalmente, es preciso señalar que la justicia de paz en las comunidades es una de las instancias que resuelven conflictos. También lo hacen la Policía Nacional y los gobernadores y teniente gobernadores. Diversos estudios han relevado la importancia del rol que tiene la Policía en desalentar a las partes de un conflicto a acudir al sistema judicial. Ello es especialmente cierto en casos de delitos contra el honor sexual. La actuación de la Policía estimula, con un criterio absolutamente machista, al "arreglo" del litigio en la propia comisaría sin garantía alguna de los derechos de las víctimas. Se

La justicia de paz es una administración de justicia estatal y por ello debe garantizar la vigencia de los derechos básicos de la persona, los derechos humanos, y los valores fundamentales de la Constitución y la ley, así como las garantías de la administración de justicia. No se trata de una justicia informal o comunal

calcula que un porcentaje ínfimo de denuncias llega afectivamente al sistema judicial, incluyendo a la justicia de paz. De otro lado, los gobernadores y teniente gobernadores en tanto representantes del Poder Ejecutivo gozan de un efectivo poder político y ante ellos muchas veces concurren los ciudadanos en busca de solución a sus conflictos. También ellos "resuelven" conflictos, pero una vez más, sin garantía alguna para las partes. Como se puede deducir, en ambos casos encontramos una situación de "informalidad" perversa en la que el arbitrio de la autoridad, basada en la fuerza y el poder local se impone como criterio eje de la resolución de conflictos.

Ambos son pues competencia para la justicia de paz. De hecho, se configura una situación de quasi mercado. De allí que uno de los temas más importantes a discutir en materia de la justicia de paz sea la propensión ciudadana a la justicia de paz, sus condiciones, sus limitantes, y las posibilidades de su incremento.

Concluyendo podemos afirmar que la justicia de paz es una administración de justicia estatal y que por ello, debe garantizar la vigencia de los derechos básicos de la persona, los derechos humanos, y los valores fundamentales de la Constitución y la ley, así como las garantías de la administración de justicia. No se trata de una justicia informal o comunal (que en el Perú es también reconocida en la Constitución como figura aparte). De allí la importancia que tiene en rela-

ción a la integración social, la búsqueda del equilibrio social y la construcción de una ciudadanía basada en derechos y obligaciones.

Ello supone que si bien los jueces de paz son ciudadanos legos que no requieren como condición de acceso al cargo de una formación jurídica, deben adquirir una formación básica en conocimientos jurídicos. Ello es especialmente importante en lo relacionado con el manejo del marco constitucional, las garantías de la administración de justicia, la ley orgánica del Poder Judicial, y los aspectos fundamentales del derecho procesal de manera que puedan conducir los casos con el máximo posible de garantías para las partes. De allí que una de las estrategias más utilizadas en su fortalecimiento haya sido la capacitación. Ello se lleva a cabo desde el propio Poder Judicial (especialmente Cortes Superiores), como desde las ONG.

El sistema de competencias: lo formal y lo real

Uno de los principales problemas de la justicia de paz es la precariedad del marco legal de sus competencias. Se ha dicho que carece de rigor y sistemática, y es cierto. El esquema legal de competencias es frágil, excesivamente móvil y hay una tendencia al despojo como se evidencia en la reciente legislación que le quita competencia sobre interdictos y desalojos. A ello se añade la falta de legislación moderna que estipule claramente sus competencias y que sus competencias aparecen en una gran diversidad de normas lo que genera una gran confusión.

Una mirada a las competencias formalmente asignadas a la justicia de paz revela esta precariedad. El cuadro 1 presenta las áreas de competencia divididas según los grandes campos del derecho: civil, penal y notarial.

En contraste, la mirada sobre las competencias reales que ejercen los jueces de paz ofrece un panorama

CUADRO 1
Competencias formales asignadas a la justicia de paz en la ley

Campo	Competencias específicas
Civil	Alimentos cuando el vínculo está debidamente acreditado
	Pago de dinero hasta 10 URP (10% de UIT)
	Actuación sumarísima en menores de conducta antisocial
	Tenencia o guarda de menores en abandono o peligro moral
Penal	Faltas contra la persona, patrimonio, buenas costumbres, seguridad pública y tranquilidad pública
Notariales	Escrituras imperfectas
	Legalizaciones
	Protestos bancarios

ma muy distinto. El cuadro 2, construido con base en la tipología propuesta por Pásara y a los estudios realizados presenta una tipología de los diversos tipos de casos que asumen los jueces de paz. Para este efecto, el criterio tipológico usado no es el de los grandes campos del derecho —que como veremos no es posible—, sino el origen social de los conflictos.

De la comparación resalta la enorme brecha entre el derecho formal y el derecho real resultante de la dinámica de la actuación de los jueces de paz. La pregunta clave es frente a esto, qué constataciones podemos asumir.

En primer lugar, destaca el hecho que en la mayoría de los casos, en materia de competencias, los jueces de paz van más allá de la ley. Ello es grave puesto que en materia jurisdiccional ello no es posible legalmente. Importa preguntarse entonces por qué razones es que ello sucede. La primera y más importante evidencia es que ciertamente no se trata de un capricho o una simple arbitrariedad, y mucho menos ignorancia del juez. Parecería ser que la razón crucial es que al apartarse del marco legal, los jueces de paz responden efectivamente a las demandas y necesidades de la ciudadanía local. Esto es importante porque revela la insuficiencia del derecho formal para catalogar los conflictos susceptibles de procesamiento, sino porque revela el carácter "popular" de la justicia de paz. Es quizás en esta capacidad de procesar estos conflictos que la eficacia real de los jueces de paz es tan grande y el grado de satisfacción de los ciudadanos es asimismo, alto.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, una dimensión central de la actividad del

CUADRO 2
Competencias reales de los jueces de paz

Tipos de conflictos	Conflictos específicos
Conflictos de pareja	Alimentos
	Separación de convivientes
	Maltratos
	Espousales
	Seducción/rapto de señoritas
	Filiación
	Tenencia y entrega de menores
	Fuga de cónyuge
	Régimen de visitas
	Celos

Conflictos familiares	Maltrato
	Agresiones físicas
	Injuria
	Difamación
	Chismes
	Faltamiento de palabra a padres o padrinos
	Lesiones
	Daño de sementeras
	Medianería
	Ruptura de canales de agua
Conflictos de vecinos	Pequeños robos
	Conflictos de posesión de lotes
	Difamación
	Agresión
	Propuestas deshonetas
	Faltas contra la libertad sexual
	Tranquilidad pública
	Faltas contra las buenas costumbres
	Robo
	Apropiación ilícita
Conflictos económicos	Declaratoria de herederos
	Incumplimiento de contrato
	Aviso de despedida
	Desahucio
	Hurto de ganado
	Insultos entre desconocidos
Conflictos incidentales	Faltas contra las buenas costumbres
	Accidentes de tránsito
	Mordedura de animales

juez de paz es identificar los conflictos "justiciables" y asumirlos, aunque sean, como se suele decir en el lenguaje jurídico, "innominados". El juez de paz, en tanto ciudadano real que trata a sus vecinos como ciudadanos reales no puede dejar de administrar justicia ante situaciones conflictuales que reclaman la intervención de un tercero. Y al hacerlo, se va dotando de un catálogo de justiciabilidad que recoge la enorme diversidad de conflictos existentes en la comunidad local.

Un criterio de actuación de ese tipo no hace distinciones entre lo "civil" y lo "penal". La distinción radical entre ambas esferas, aparentemente tan simple en el derecho formal, no tiene sustento en la realidad social concreta. El juez asume un conflicto sin preocuparse tanto de si es penal o civil, sino buscando su naturaleza real, su complejidad y la diversidad de dimensiones sociales que cubre. No tiene pues un cartabón fijo que le distribuye tipológicamente los conflictos que se le presentan, sino más bien un catálogo abierto.

Los jueces de paz a menudo asumen que el conflicto que se le presenta formalmente tiene diversos vericuetos y que puede ser bastante más complejo y profundo. De hecho, puede ser la gota que colmó el vaso de la tolerancia y la convivencia social, detrás de lo cual hay un largo conflicto de raíces inter-personales, familiares o económicas. Por ello buena parte de la tarea de los jueces es indagar y descubrir el conflicto oculto que está detrás de aquel que se le presentó, con el objeto de procesarlo en su verdadera naturaleza. Esto explica por qué muchas "actas de conciliación"

"Uno de los aspectos más importantes de la justicia de paz es precisamente el hecho de que, a despecho de la caótica regulación de sus competencias, los jueces han ido construyendo "de abajo hacia arriba" un sistema de competencias eficiente y adecuado a la realidad en la que viven y administran justicia"

consignan hechos distintos a los presentados, o asuntos que surgen o se demandaron en el proceso mismo de la conciliación. A esta característica se le ha denominado la búsqueda de la verdad real por sobre la verdad formal, lo que es típico del derecho oficial.

Ello es así porque a fin de cuentas, el objetivo del juez es el restablecimiento del orden y el equilibrio social alterado por el conflicto.

Por ello es tan grande el valor que se atribuye a la audiencia de conciliación y a los testimonios orales. Es a través de ellos, y no de los fríos y retóricos escritos de los abogados que se manifiestan los problemas de fondo.

Podemos concluir que uno de los aspectos más importantes de la justicia de paz es precisamente el hecho que, a despecho de la caótica regulación de sus competencias, los jueces han ido construyendo "de abajo hacia arriba" un sistema de competencias eficiente y adecuado a la realidad en la que viven y administran justicia. Ello nos pone frente a un hecho muy importante como es la construcción de un aparato estatal de nivel local que va auto-construyendo su propio perfil a partir de la necesidad y exigencia de responder a las necesidades e intereses de la ciudadanía. No es casual que un fenómeno similar ocurra con los gobiernos locales, precisamente en el terreno de las competencias. Allí también los alcaldes han ido construyendo "nuevas fronteras de la acción municipal" en materias como desarrollo local, medio ambiente, políticas sociales y seguridad ciudadana.

Esta similitud no nos parece casual. Se trata de dos instancias estatales que sufren con particular agudeza los problemas derivados del centralismo secular del Estado y la sociedad peruanas, y que, por su cercanía a la población, su necesidad de legitimación y –en el caso de los alcaldes hoy y del futuro, también de los jueces de paz– tienen que afrontar eficaz y exitosamente los problemas de la ciudadanía. Se trata de dos ámbitos estatales cuya legislación en materia de competencias es confusa cuando no caótica e incoherente, y que se encuentra sujeta a una intensa variabilidad. Se trata finalmente de instituciones marginadas y abandonadas por el gobierno central. Lo central de esta evidencia es que en ambos casos se produce el mismo fenómeno de autogeneración de sus propias competencias. Visto en la perspectiva de reformas futuras del Estado, es posible plantear la hipótesis que estamos frente a un proceso de auto-construcción del Estado desde abajo que se basa en los valores de la eficacia social, el orden y el equilibrio sociales, la responsividad frente a la población y, no pocas veces, de la participación ciudadana.

La conciliación: dinámica y perspectivas

Como hemos visto, el juez de paz se define fundamentalmente por su función de administrar justicia mediante un procedimiento conciliatorio. De hecho, el juez está facultado a emitir sentencia en casos específicos, particularmente en el ámbito penal.

La conciliación como método de resolución de conflictos se constituye como alternativa frente al esquema adjudicadorio, de "juego suma cero" de la justicia oficial. Ello es así porque supone que los conflictos que se suscitan entre los ciudadanos no son estrictamente de principios o de valores (como son los definidos por la ley), sino más bien conflictos de intereses

Lo particular del procedimiento de la justicia de paz es que involucra una radical diferencia con el sistema oficial. La conciliación como método de resolución de conflictos se constituye como alternativa frente al esquema adjudicadorio, de "juego suma cero" de la justicia oficial. Ello es así porque supone que los conflictos que se suscitan entre los ciudadanos no son estrictamente de principio o de valores (como son los definidos por la ley), sino más bien conflictos de intereses. El conflicto aparece cuando se rompe un equilibrio preexistente en la comunidad entre ciudadanos que se relacionan permanentemente y cara-a-cara en la comunidad.

Para su resolución, el conflicto pide entonces una estrategia en que las partes puedan obtener el máximo posible de satisfacción del o de los intereses lesionados, supuesto que ambos seguirán relacionándose en la comunidad, y que ésta requiere un sistema de convivencia y tolerancia suficiente para garantizar su continuidad y el orden. Un conflicto de ese tipo sólo puede ser enfrentado a través de la conciliación. De manera que, cuando el juez de paz interviene a través de la conciliación, no sólo enfrenta un problema entre dos personas individuales, sino un problema comunal. Su rol por ello será buscar la restitución del equilibrio y el orden social local.

Este rasgo contrasta con la idea corriente respecto del carácter violento que asumen los sectores populares y marginados en el tratamiento de los conflictos en

que son parte. La cuestión clave es que estas poblaciones tienen una muy alta valoración del orden y la estabilidad comunales que buscan preservar. Y en la persecución de tal objetivo, el procedimiento conciliatorio juega un importante papel. En este sentido, la heterogeneidad de la sociedad peruana viene a ser el punto de partida y el entorno, la necesidad de revalorar e impulsar los valores comunales que desarrollen identidades suficientemente sólidas como para pensar nuevos niveles de articulación a un proyecto de nación, así como una estrategia para enfrentar la diversidad y la multiculturalidad desde la perspectiva jurídica.

El procedimiento conciliatorio supone que inmediatamente después de recibir la demanda, el juez de paz convoca a las partes del conflicto, y a menudo a otros ciudadanos que sin ser necesariamente parte del conflicto, considera relevante para su procesamiento: padres, padrinos y otros personajes con ascendiente sobre las partes. La audiencia de conciliación supone que hay una confrontación oral entre las partes frente al juez. Es importante señalar que en la audiencia el juez instala una relación de carácter horizontal: él es un ciudadano de la comunidad, es a menudo conocido de las partes y busca ganar su confianza mediante la facilitación en la exposición del problema, los argumentos y contra argumentos. Esta estrategia permite que el juez vaya explorando no sólo los contornos del problema actual, sino sobre todo, sus orígenes, es decir, el conflicto oculto (si es que existe). En la discusión, las partes van descargando también sus sentimientos, sus angustias y temores, lo que de una u otra manera contribuye a pasar a una etapa posterior en la que el juez deja de lado la explosión de sentimientos para pasar a una fase reflexiva en la que empieza a sondar las posibilidades de arreglo. Es por este conjunto de rasgos que la audiencia de conciliación es el momento clave de la misma.

En esta fase, el juez empieza, con lenguaje sencillo y claro (si es necesario utiliza el lenguaje nativo de las partes) a plantear fórmulas posibles de arreglo y autocomposición. Si las partes rechazan las propuestas, el juez puede volver a la carga con nuevas alternativas y tratar de convencerlas. Las partes en este punto pueden o no llegar a un acuerdo. En el primer caso, el juez levanta el acta de conciliación en donde consta el acuerdo y los compromisos que asumen las partes para restituir el equilibrio. Muchas veces –especialmente en los casos de conflictos de parejas o familiares– se incluye la participación y el papel que jugarán en el futuro los padres o padrinos, lo que los convierte en una suerte de "guardianes de ejecutabilidad".

En caso de no arribar a ningún acuerdo, el juez suele empujar con cierto grado de coacción incluso a que las partes concilien. Se trata de una mezcla de persuasión y coacción que en ocasiones llega a la "amenaza" de aplicar la ley o de sentenciar sin participación de las partes.

Una revisión de la estrategia del juez parece demostrar que su actuación no es tan inocente ni tan ingenua. Parecería más bien que tiene una estrategia elaborada y consciente. Por ejemplo, la convocatoria a personas con ascendiente sobre las partes tiene por objeto darle un carácter solemne. Parecería sugerir que lo que está en juego es algo que va más allá de las partes. La horizontalidad de la relación, de otro lado, contribuye a distender el ambiente y permitir que las partes ganen en confianza. A su vez, la fase de exposición del conflicto, por lo general tan intensa emocionalmente, hace que tenga un carácter catártico y liberador de tensiones. Ello es casi el paso previo a la discusión de alternativas. El juez es consciente de que proponer arreglos al inicio del procedimiento durante la exposición del conflicto equivale al fracaso de la conciliación.

Otro rasgo que destaca en la estrategia de los jueces es esa combinación entre horizontalidad y constante afirmación de su autoridad. Esto último lo hace mediante el uso de los símbolos tradicionales del poder judicial, pero además, colocándose por encima del conflicto. Se trata pues, de afirmar su autoridad no solamente en su calidad de agente estatal, sino también ciudadano dotado de capacidad para ser imparcial, honesto y capaz. El juez busca legitimarse socialmente ante las partes. Solamente de esa manera podrá garantizar que las partes escuchen y discutan las propuestas que se abren en el proceso.

La legitimación del proceso y de la solución conciliada a menudo es reforzada por la participación de terceros: como hemos señalado, padres o padrinos que asumen una calidad de testigos del acuerdo y una especie de "guardianes de la ejecutabilidad" del acuerdo. Se trata de otorgar mayor formalidad al acuerdo, de manera de disuadir el incumplimiento.

Resulta interesante apreciar cómo el juez de paz manipula la ley y el sistema oficial como un instrumento para propiciar y estimular la conciliación. No lo hace apelando a la rigidez o a las bondades de la ley, sino más bien presentándola como la peor solución posible al conflicto. Con ello, el juez de paz aprovecha el temor de muchos sectores de la población respecto de los órganos del Estado.

Resulta interesante apreciar cómo el juez de paz manipula la ley y el sistema oficial como un instrumento para propiciar y estimular la conciliación. No lo hace apelando a la rigidez o a las bondades de la ley, sino más bien presentándola como la peor solución posible al conflicto. Con ello, el juez de paz aprovecha el temor de muchos sectores de la población respecto de los órganos del Estado

La somera revisión de algunos elementos del procedimiento de conciliación que llevan a cabo los jueces de paz nos permite concluir que se ha desarrollado una sub-cultura jurídica apropiada a situaciones de conflictividad local, en la cual, se aplica una estrategia consciente y calculada. El juez no es un agente "ingenuo". Está dotado de elementos de conocimiento que lo califican para el cargo.

Es por ello que las investigaciones realizadas dan cuenta de que la enorme mayoría de casos que conocen se resuelven a través de conciliaciones y que, de parte de la población, hay un alto grado de satisfacción y reconocimiento por su labor.

Pensando reformas

En este texto hemos analizado someramente dos de los aspectos más importantes de la justicia de paz. En relación con las competencias, hemos constatado que, frente a la precariedad y confusión del régimen legal, los jueces de paz han atendido a lo largo de la historia un sinnúmero de conflictos que no estaban previstos por la ley. Visto en perspectiva, podemos decir que los jueces de paz han ido construyendo un catálogo de justiciabilidad cuya principal virtud es responder a las necesidades de la población local.

Del otro lado, hemos visto que el procedimiento conciliatorio que utilizan los jueces de paz para afrontar los conflictos tiene particularidades impor-

tantes que han devenido en un paquete de estrategias conscientes dirigidas racionalmente al logro de su objetivo. Los dos elementos nos dicen que la justicia de paz en el Perú es una instancia viva, activa y en constante transformación. Pero más aún, estos dos elementos son, a mi juicio, las principales fortalezas de la justicia de paz que le permiten que su desarrollo y reforma no dependa exclusivamente de lo que haga el poder judicial o lo que diga la ley, sino también de su propio aporte. En lo que sigueharemos una breve discusión de algunos lineamientos a tener en cuenta en la reforma.

La novedad más importante de la Constitución de 1993 en esta materia ha sido la elección popular de los jueces de paz. La propuesta es verdaderamente revolucionaria en el Perú y ha sido el planteamiento de numerosos estudiosos. Tan importante, sin embargo, como la elección popular es el hecho de que la ciudadanía puede también revocar al juez del cargo al que lo eligió. Esto plantea nuevos retos a los jueces de paz. No se trata de que solamente sean honestos, sino sobre todo de que en su actuación respondan a las necesidades de la ciudadanía. Y que las elecciones de jueces de paz tendrán que incorporar como elemento del debate, las ofertas que en ese sentido formulan. En ese orden de cosas, lo que hemos llamado el catálogo de justiciabilidad, es decir, su oferta de conflictos conocibles, y las estrategias que utilizan en los procedimientos tendrán una gran importancia.

De ese modo pensamos, se podrá evitar –o aunque sea, minimizar– el impacto de una probable politización de estos comicios.

Una cuestión clave en el tema de la elección popular de jueces de paz es que su implementación ha de ser cuidadosa y en lo posible debe ser gradual. Uno de los mayores riesgos que correría esta experiencia de democratización de la administración de justicia es

que su aplicación sin estrategia alguna y de golpe conduzca a algunos fracasos que luego puedan ser alegados como causales para su supresión, como ocurrió con la descentralización y los gobiernos regionales. El éxito de la elección popular de jueces de paz es además crucial en la perspectiva de democratización pues ello abriría las puertas a la implementación de la elección popular de los magistrados de primera instancia, posibilidad que abre la Constitución.

Sin embargo, la viabilidad de la reforma democratizadora depende en lo fundamental de que la democratización de la justicia de paz sea un elemento componente de la democratización del país en su conjunto, y la restitución del Estado de derecho vulnerado duramente por el gobierno de Fujimori. Obviamente, la otra condición de eficacia es que haya una efectiva y eficaz reforma del poder judicial.

Otro aspecto central en las perspectivas de reforma es cómo enfrentar el problema de la propensión ciudadana a la justicia de paz. Como hemos visto, lo calmamente hay en ocasiones, una especie de mercado de la administración de justicia que conforman el juez de paz, la Policía Nacional y los gobernadores y teniente gobernadores. La manera más eficiente de enfrentar este problema es garantizando la eficacia de la justicia de paz. En esa línea se ubica la elección popular de los jueces. Pero al mismo tiempo es preciso que dichas autoridades dejen de fungir de administradores de justicia. No tanto porque le hacen competencia a los jueces de paz sino sobre todo porque no son capaces de ofrecer ninguna garantía al debido proceso, y a menudo incluso a los derechos humanos.

Un tercer asunto en la perspectiva de reforma y mejoramiento de la justicia de paz es su fortalecimiento a nivel local. En el Perú actual, la manera más eficiente de lograr tal objetivo es articular su acción a los gobiernos locales. Vimos cómo la justicia de paz y los

gobiernos locales comparten algunas características significativas que les crean condiciones para ser aliados estratégicos. No se trata de municipalizar la justicia de paz, ni de transferir a las municipalidades, funciones de administración de justicia. Manteniendo la autonomía propia de cada institución y las condiciones que han generado la dinámica creativa que hemos resaltado líneas arriba, se trata de establecer mecanismos institucionales de coordinación y cooperación que les permitan a partir de sus fortalezas y potencialidades, constituirse en agentes promotores y asociados del desarrollo local, de la gobernabilidad local y del orden social local.

Un ejemplo posible de coordinación y cooperación es la posibilidad de que el seguimiento y la evaluación de los casos que conocen los jueces de paz se conviertan en los insumos básicos de la formulación de políticas sociales y de seguridad ciudadana de la municipalidad. El manejo de los conflictos sociales en el nivel local y el contacto directo con la sensibilidad jurídica de la ciudadanía convierte al juez de paz en un agente clave para ello. De hecho, parecería posible desde ahora empezar a desarrollar experiencias en esa perspectiva.

Queremos finalizar señalando que estas gruesas perspectivas y lineamientos de reforma dependen en gran medida de lo que haga el poder judicial, el parlamento y el Ejecutivo a través de la ley. Sin embargo, creemos que hay algunos lineamientos que pueden desarrollarse de manera más autónoma desde los pro-

pios juzgados de paz, o de las cortes superiores o las ONG que trabajan en capacitación e investigación. Ello plantea un tema bastante más complejo que me limito a enunciar. La posibilidad de que en el actual contexto, algunas instituciones estatales empiecen a plantearse reformas que vengan "desde abajo" y vayan presionando la realidad y a los legisladores. No es una tarea fácil, pero la experiencia municipal demuestra que la descentralización no ocurrirá nunca, si desde ahora las municipalidades no empiezan a tomar acciones en esa perspectiva y a ampliar la democracia local, y las "nuevas fronteras de la acción municipal". Hemos encontrado que también hay nuevas fronteras en el caso de los jueces de paz y apostamos decididamente a que su protagonismo sea decisivo en el proceso.

Bibliografía

- BRANDT, Hans Jürgen, *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*, Lima, Fundación Friedrich Naumann-Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia, 1990.
- LOVATÓN PALACIOS, David, et al., *Justicia de paz. El otro poder judicial*, Lima, Instituto de Defensa Legal IDL, 1999.
- PÁSARA, Luis, "La justicia de paz no letrada. Diagnóstico", estudio preparado por encargo del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, Lima, 1979.
- PUENTES DEL BARRIO, Luis, *Juzgados de paz en la costa norte del Perú*, Piura, Diaconía para la Paz y la Justicia, Arzobispado de Piura, 1997.