

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DEBETTOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



32-33

Edición Especial sobre Acceso a la Justicia

REVISTA
I I D H

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptará para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$30,00. El precio del número suelto es de US\$17,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las Instituciones Académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Presentación..... | 7 |
| Jurisdicción penal internacional: balance y perspectivas..... | 15 |
| <i>Baltasar Garzón</i> | |
| El ombudsman como canal de acceso a la justicia..... | 35 |
| <i>Jorge Santistevan</i> | |
| <i>Leo Valladares</i> | |
| Las iglesias y el acceso a la justicia en América Latina..... | 59 |
| <i>Margaret E. Crahan</i> | |
| Justicia y acceso. Los problemas y las soluciones..... | 71 |
| <i>Ligia Bolívar</i> | |
| Falencias del acceso a la justicia en la tutela del consumidor en Argentina: problemática y perspectivas..... | 93 |
| <i>María Sofía Sagüés</i> | |
| Cambios culturales en la justicia de paz..... | 141 |
| <i>Wilfredo Ardito Vega</i> | |

| | |
|---|-----|
| El amparo como garantía para el acceso a la justicia y protección de los derechos humanos en la jurisdicción constitucional guatemalteca..... | 175 |
| <i>Manuel de Jesús Mejicanos Jiménez</i> | |
| Dictamen del Tribunal Constitucional del Ecuador sobre la Corte Penal Internacional..... | 209 |
| <i>Hernán Salgado Pesantes</i> | |
| El acceso de la víctima a la jurisdicción internacional sobre derechos humanos..... | 223 |
| <i>Sergio García Ramírez</i> | |
| La Corte Interamericana de Derechos Humanos: camino hacia un tribunal permanente..... | 271 |
| <i>Manuel E. Ventura Robles</i> | |

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar esta edición especial de la Revista IIDH, dedicada al tema Acceso a la Justicia, que contiene la publicación de conferencias magistrales de tres profesores y dos profesoras del XVIII Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, llevado a cabo del 31 de julio al 11 de agosto de 2000 y dedicado al tema en cuestión, y trabajos de investigación elaborados por una alumna y dos alumnos del mismo. Asimismo, este número contiene aportaciones de especialistas en derechos humanos, amigos del Instituto Interamericano, a quienes se ha invitado a participar con el desarrollo de temas relacionados con la protección jurisdiccional de los derechos humanos y el acceso a la justicia. En su conjunto el número 32/33 recoge relevantes aportes de un grupo de mujeres y hombres, originarios de distintos países, representantes de la diversidad propia de nuestro hemisferio.

Las conferencias magistrales, transcritas y editadas por el IIDH, reflejan la importancia del aporte de las personas invitadas al XVIII Curso a la reflexión en este campo temático. Por razones de espacio no nos es posible publicar todas las conferencias, por lo que se ha hecho una selección, por demás difícil, que ofrece un panorama de los diversos temas específicos abordados, dentro del gran tema del acceso a la justicia.

Introducimos la Revista con la ponencia del Juez Baltasar Garzón, la cual ofrece un balance de la jurisdicción penal internacional, así como unas ideas sobre las perspectivas de su desarrollo. Le sigue una valoración de la institución del

Ombudsman como canal de acceso a la justicia, a cargo del entonces Defensor del Pueblo del Perú y del entonces Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, Jorge Santistevan y Leo Valladares, respectivamente. Luego Margaret Crahan, académica, miembro del Consejo Directivo del IIDH, presenta algunas ideas sobre el papel que han jugado las instituciones religiosas en el acceso a la justicia en el ámbito latinoamericano. La última ponencia que hemos incluido es la de Ligia Bolívar, Directora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela, quien brinda un panorama de los temas tratados por los y las participantes del XVIII Curso Interdisciplinario, enmarcado en un balance de los problemas en el acceso a la justicia y sus posibles soluciones.

De los múltiples trabajos presentados por quienes participaron en el XVIII Curso, la mayoría de ellos muy valiosos, hemos seleccionado tres para su publicación en este número de la Revista. El primero, a cargo de la abogada argentina María Sofía Sagüés, trata sobre la problemática y perspectivas del acceso a la justicia en la tutela del consumidor en su país. Wilfredo Ardito Vega, abogado peruano, nos ofrece una interpretación de los cambios culturales en la justicia de paz peruana. Por último, Manuel de Jesús Mejicanos Jiménez, abogado guatemalteco, enfoca su estudio en el amparo y su función como garante del acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos, en la jurisdicción constitucional guatemalteca.

Cerramos la Revista con tres aportes de distinguidos miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Juez Hernán Salgado Pesantes, ecuatoriano, discute en su aporte el dictamen del Tribunal Constitucional del Ecuador respecto a la Corte Penal Internacional, ofreciendo una detallada descripción del mismo. El Juez Sergio García Ramírez, mexicano, recoge en su artículo una serie de

reflexiones alrededor del tema del acceso de la víctima a la jurisdicción internacional sobre derechos humanos. Por último, el Secretario de la Corte IDH, Manuel Ventura Robles, costarricense, nos pone al día respecto a los esfuerzos a favor de la adquisición del estatus permanente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde su creación en 1980, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha promovido la difusión y educación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y ha desarrollado, a través de diferentes programas, las principales áreas de atención, destacando en cada momento histórico los énfasis más importantes de cada país y región.

Durante este proceso de más de 20 años, el Instituto ha experimentado profundos y graduales cambios en su estrategia y metodología de trabajo, que le han permitido tener una visión más clara y más próxima a la realidad y a las necesidades de la región. Además, le han permitido revisar y estructurar adecuadamente su misión, ajustándola a los procesos cambiantes del continente, entendiendo, como consecuencia, que su misión para los próximos años se debe realizar a través del desarrollo de “propuestas educativas especializadas en derechos humanos y en la promoción de los valores democráticos, que fortalezcan los espacios políticos e institucionales alcanzados por la democracia representativa, mientras intentan superar insuficiencias, debilidades y formas de exclusión todavía presentes en los sistemas políticos y sociales del continente americano”¹.

Es así como, durante la presente gestión, el IIDH ha profundizado el proceso de transformación institucional iniciado con anterioridad, a fin de poner en marcha un plan de promoción activa de los derechos humanos, el cual se

¹ Informe del Director Ejecutivo del IIDH al Consejo Directivo, durante el período octubre 1999 a diciembre 2000.

encuentra en plena ejecución en la actualidad. Dicho plan opera sobre la base de la priorización de tres ejes temáticos, a saber: acceso a la justicia, participación política y educación en derechos humanos; y de tres enfoques transversales: equidad de género, el reconocimiento a la diversidad étnica, y la interacción entre la sociedad civil y el Estado. Es precisamente en el marco de este proceso de transformación que el IIDH ha adoptado el enfoque sobre acceso a la justicia como un concepto amplio que comprende la posibilidad real y efectiva de cualquier persona, incluidas las personas más desfavorecidas de la sociedad, de acceder a la justicia formal del Estado, pero también a las diferentes instancias y mecanismos de protección estatal de carácter no jurisdiccional, como la institución del Ombudsman, el Ministerio Público y otras instituciones oficiales, así como a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otras entidades de la sociedad civil relacionadas con el tema.

En el campo del acceso a la justicia y derechos humanos el IIDH ha desarrollado desde sus inicios actividades impulsadas por el Programa de Poblaciones Indígenas, que promovió el tratamiento, la reflexión y discusión pública sobre el acceso a la justicia de dichas poblaciones, constituyendo esta iniciativa pionera un precedente muy importante, debido a que, por primera vez en América Latina, se abrió a discusión pública las formas indígenas de resolución de conflictos y su necesidad de legitimidad y reconocimiento legal. El IIDH promovió a partir de ese momento una amplia difusión de los derechos de los pueblos indígenas, de la justicia y del derecho consuetudinario indígena, particularmente con abogados y abogadas indígenas de varios países.

En el marco del Curso Interdisciplinario que se celebra anualmente, se ha contribuido también a la difusión de la normativa internacional sobre derechos humanos y de los mecanismos de protección internacional y regional, lo cual ha

permitido abrir y fomentar ampliamente en la región la discusión sobre temas directamente relacionados con la administración de justicia y la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos.

El IIDH también ha implementado cursos especializados sobre derechos humanos para la comunidad jurídica y para organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de varios países, en los cuales se han desarrollado temas relacionados con el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos humanos.

Este proceso de difusión y enseñanza en el área de la justicia y los derechos humanos se fortaleció a partir de 1993 con la creación del Programa de Administración de Justicia y Derechos Humanos, el cual ha venido desarrollando importantes actividades de capacitación, asesoramiento técnico en materia de legislación del Poder Judicial, y publicaciones sobre derechos humanos y jurisprudencia, beneficiando a innumerables operadores judiciales y a otros actores relacionados de la sociedad civil y de entidades no gubernamentales, contando para ello con la valiosa cooperación de agencias internacionales.

Las actividades del IIDH han contribuido a la sensibilización de operadores judiciales en materia de derechos humanos y acceso a la justicia; a la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos por los operadores judiciales, en consonancia con el derecho interno; y a la difusión de la jurisprudencia nacional de varios países, así como de la doctrina y jurisprudencia interamericana en el ámbito de los derechos humanos y la administración de justicia.

La labor de difusión bibliográfica sobre derechos humanos y administración de justicia constituye también una aportación sustantiva del IIDH, ya que ha beneficiado a múltiples

instituciones relacionadas con el sector en el continente. Especial mención merece la publicación del libro *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, editado conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde se presentan los resultados del proyecto de investigación *Apoyo al Fortalecimiento del Acceso a la Justicia en América Latina*, que ofrece una comparación de la situación en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana, hecha con el objetivo de identificar un elenco de experiencias y prácticas relativamente eficaces en la ampliación del acceso a la justicia.

Las actividades sobre acceso a la justicia y derechos humanos del IIDH han beneficiado a Magistrados de Cortes de Constitucionalidad y de Cortes Supremas de Justicia, Magistrados de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y de jurisdicciones especiales, Jueces de Paz, miembros de Consejos de la Judicatura, funcionarios y docentes de escuelas judiciales, fiscales, defensores públicos, funcionarios de instituciones nacionales de derechos humanos (Ombudsman), funcionarios policiales, docentes universitarios, maestros de educación básica, investigadores judiciales, legisladores, abogados, periodistas y activistas de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos expresa su especial agradecimiento a los profesores y profesoras, alumnos y alumnas, así como a los especialistas invitados por su valiosa participación en la presente publicación, que esperamos sea de mucha utilidad no sólo para las y los operadores judiciales de las Américas, sino para las personas defensoras y promotoras de derechos humanos, y a todas aquellas que creen que la defensa y protección jurisdiccional y el acceso de todos a la justicia, es la piedra angular de la protección real y efectiva de los derechos humanos. Sin duda

alguna, sus aportaciones científicas y sus esfuerzos serán de mucha utilidad para quienes lean estas páginas y contribuirán con la tarea del IIDH de difundir conceptos y valoraciones sobre el tema de derechos humanos y acceso a la justicia, que es de vital importancia para la vigencia del Estado de Derecho y la consolidación de las democracias latinoamericanas.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

Nota de la Coordinadora de la Unidad de Información y Servicio Editorial

El presente número especial 32/33, correspondiente al período Julio 2000 – Junio 2001, es el segundo de tres números en los que hemos fusionado dos bimestres. El primero, número especial 30/31, correspondiente al período Julio 1999 – Junio 2000, fue dedicado al fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos; el próximo (34/35, correspondiente al período Julio 2001 – Junio 2002) se centrará en la participación política, tema del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Con este último pondremos al día la Revista IIDH, cuyo No. 36, correspondiente al período Julio – Diciembre 2002, recogerá los aportes del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, dedicado al tema de la educación en derechos humanos.

CAMBIOS CULTURALES EN LA JUSTICIA DE PAZ

*Wilfredo Ardito Vega **

Introducción

El presente trabajo versa sobre los Jueces de Paz del Perú, un país donde la mayor parte de jueces no son abogados, ni funcionarios de carrera, sino personas elegidas por la comunidad para administrar justicia, tomando en cuenta su honestidad y participación en la vida comunal. Se trata de más de 4,000 Jueces de Paz, la mayoría ubicados en las zonas rurales, pero también ejerciendo en las principales ciudades, excepto Lima. Los Jueces de Paz son integrantes del Poder Judicial, designados oficialmente y elegidos de acuerdo al procedimiento que las normas estatales han previsto. Prestan juramento ante la Corte Superior y portan una insignia estatal. La ley les reconoce competencia para casos de deudas hasta los 2,900 soles (alrededor de 830 dólares), faltas, algunos trámites notariales y violencia familiar, pero en todos estos asuntos, están autorizados por la propia legislación para resolver de acuerdo a sus propios criterios de justicia.

Actualmente, la mayoría de conflictos en las zonas rurales y en los barrios marginales de las principales ciudades son atendidos por los Jueces de Paz. Para los sectores más pobres de la población, suelen ser las únicas autoridades judiciales a las que pueden acudir y las que tienen mayor legitimidad social. Es muy frecuente que los Jueces de Paz resuelvan casos,

* Abogado. Integrante del Instituto de Defensa Legal y miembro del Proyecto Nacional de Capacitación de Jueces del Perú.

que están fuera de su competencia, tanto por la presión de los litigantes, como por lo costoso y distante de las demás instancias del Poder Judicial.

Nosotros deseamos mostrar los retos que afrontan los Jueces de Paz al ser personas con una doble característica: pertenecen al Poder Judicial, pero al mismo tiempo, representan los valores de la población que los elige. Desde el punto de vista étnico, empleado en otros países latinoamericanos, se trataría de indígenas, elegidos por la población indígena, pero sus funciones están reguladas y reconocidas por el Estado.

Estos mecanismos no actúan de manera aislada: 5,000 Comunidades Campesinas andinas, 1,000 Comunidades Nativas amazónicas y una cantidad similar de Rondas Campesinas coexisten en las zonas rurales. Las dos primeras instancias cuentan con reconocimiento constitucional para administrar justicia (art. 149), siguiendo un modelo que existe en los cinco países de la región andina. Las rondas campesinas aparecen en dicho artículo constitucional como una instancia de apoyo a las comunidades campesinas y nativas, pero en muchas regiones donde no existen comunidades campesinas, las rondas aparecen como la instancia generada por la población para administrar justicia, aún sin reconocimiento legal. En esta ponencia trataremos también sobre las múltiples relaciones entre la Justicia de Paz y los mecanismos comunales.

Nosotros consideramos que la Justicia de Paz está inserta en una determinada cultura, pero también existen permanentes cambios culturales dentro de las poblaciones rurales, los mismos que se manifiestan en las decisiones que los Jueces de Paz toman. Este trabajo se basa en las observaciones y encuestas realizadas por los integrantes del equipo de capacitación de Jueces de Paz, del cual formamos parte. Durante tres años las diversas actividades educativas y las

visitas a los Juzgados han permitido establecer una relación estrecha con esta forma de administración de justicia y con los criterios que son empleados para tomar una decisión.

I. Justicia de Paz y Poder Judicial

La naturaleza híbrida de la Justicia de Paz genera diversas tendencias dentro de los magistrados del Poder Judicial. Muchas veces, una de ellas se vuelve predominante en un Distrito Judicial y genera una política de la Corte Superior hacia ese sector. A continuación explicamos dichas tendencias:

1. Tendencia Legalista

Se trata de una posición que nace del positivismo que impregna la formación legal en casi todas las universidades peruanas. Se identifica justicia con derecho y derecho con ley, generando que el magistrado considere que su función es aplicar la ley y que analizar los efectos que pueda tener ésta en una realidad pluricultural es un elemento que no le corresponde. Se parte de una concepción monista respecto al derecho, considerando que el derecho estatal es el único que existe en el Perú. Si existen diferencias culturales, éstas son las que deben ser superadas. Una visión etnocéntrica de la sociedad, coloca al sector autodenominado occidental como modelo. En el Perú, esta visión etnocéntrica no está exenta de racismo: los magistrados de la Costa tienen muchas dificultades para comprender la realidad andina. En varios casos, la capital de un Distrito Judicial se encuentra en una zona costera, más urbana y desarrollada y las provincias andinas se encuentran marginadas de los centros políticos y económicos.

Sin embargo, también se manifiesta el fenómeno del **autorracismo** porque curiosamente en algunas Cortes

Superiores de la región andina, predomina esta mentalidad, a pesar que los mismos magistrados tienen rasgos indígenas. Es mucho más visible la necesidad de diferenciarse del campesino y en este caso, la educación se convierte en nuevo factor discriminatorio.

Toda esta formación y los mencionados prejuicios generan un fuerte rechazo hacia todos los mecanismos propios de la población, aún aquellos reconocidos constitucionalmente, como las comunidades campesinas y nativas. El artículo 149 de la Constitución no es conocido o es interpretado de manera sumamente restringida: en algunos casos se sostiene que las comunidades sólo pueden atender problemas de menor cuantía, es decir que su competencia es equivalente a la de los Jueces de Paz, aunque la Constitución no realiza en ningún momento esta distinción. Con frecuencia se indica que, al no haberse promulgado una ley de regulación, todavía no está vigente.

Esta tendencia es aún más fuerte en el Ministerio Público, donde varios fiscales han abierto proceso contra ronderos, por usurpación de la administración de justicia. Las prácticas de sanción de la población son consideradas mecanismos bárbaros, siguiendo una serie de estereotipos y prejuicios hacia los sectores populares.

Sin embargo, no debe creerse que estamos ante una postura de respeto por los derechos humanos. De hecho los magistrados que forman parte de esta tendencia pueden pasar por alto muchas violaciones a estos derechos cuando las víctimas son campesinos y los agentes pertenecen a la Policía Nacional o a las Fuerzas Armadas. Tampoco se basan en realidad en el Estado de Derecho o la legalidad, concepciones que han sido muy poco apreciadas por un amplio sector de magistrados y fiscales durante el régimen autoritario presidido por Fujimori.

En cuanto a la Justicia de Paz, ésta es considerada un fenómeno temporal, de transición, debido a las dificultades para los demás niveles de la administración de justicia, para llegar a muchos lugares del Perú. Hasta que el Poder Judicial se consolide en las zonas rurales, la Justicia de Paz termina siendo un mal necesario. En los ocasionales encuentros de capacitación de Jueces de Paz, estos magistrados procuran **formalizarlos**, entregándoles códigos y normas, dictando charlas explicando los procedimientos legales y mostrando siempre la amenaza de incurrir en prevaricato. Se intenta, por lo tanto, **descontaminar** al Juez de Paz de las influencias culturales locales, que no están presentes en códigos o normas.

La aspiración de estos magistrados es que, a futuro, se otorgue el cargo exclusivamente a los abogados, y se procura, en la medida de lo posible, nombrar abogados o egresados de derecho como Jueces de Paz¹. Sin embargo, se ha observado con frecuencia que los Jueces capacitados de manera legalista terminen aceptando situaciones injustas, pero aparentemente legales.

De igual forma, debe señalarse que, por realizarse en un lenguaje técnico, las capacitaciones no llegan a ser comprendidas por los Jueces de Paz. Lo que ellos sí captan es un fuerte temor respecto a ser sancionados. Por lo tanto, los Jueces de Paz terminan derivando la mayoría de casos a otros niveles del Poder Judicial, con lo cual no se cumple la función de descongestionar el sistema.

2. Tendencia relativista

Para esta tendencia, el Convenio 169 de la OIT, el artículo 15 del Código Penal (referente a la abstención de sancionar a quien incurre en un hecho punible, que no comprendía en razón

¹ La Ley Orgánica del Poder Judicial expresa esta preferencia en el artículo 69.

a su cultura), y el artículo 149 de la Constitución, permiten al Ministerio Público y al Poder Judicial abstenerse de intervenir en todos aquellos problemas que afecten a campesinos o nativos, aunque sean éstos quienes soliciten una intervención. Se considera que la presencia del Poder Judicial ya está cubierta por la Justicia de Paz, y que las demás instancias de la administración de justicia no deben involucrarse en los asuntos que se dan en las zonas rurales.

La abstención de intervenir genera una serie de ventajas al Poder Judicial y el Ministerio Público: en primer lugar en una reducción de la carga procesal. También encontramos que para muchos magistrados y fiscales una demanda o denuncia proveniente de una comunidad implicaría viajar a lugares sumamente distantes para poder resolverla, así como saben que muy pocos campesinos podrían asistir con puntualidad a las audiencias, lo que implicaría llevar a cabo un proceso bastante prolongado. A esto añadimos las dificultades lingüísticas que hacen a estos juicios muy complicados. Sin embargo, nosotros creemos que el problema de fondo es que los derechos e intereses de la población rural tienen menos prioridad para estas autoridades y, por lo tanto, la referencia a los derechos humanos en el artículo 149 no es tomada en cuenta. A nuestro entender esta referencia implica para el Poder Judicial la responsabilidad de supervisar que las sanciones o prácticas comunales no vulneren los derechos humanos. Sin embargo, estos magistrados rehuyen toda responsabilidad a este respecto, planteando la total autonomía de la población.

Muchos vocales y jueces asumen simplemente que las violaciones a los derechos humanos son tradiciones que no pueden ser erradicadas y que se trata de **su justicia**, con la que es preferible no enfrentarse. Ellos plantean que el Juez de Paz debe también actuar según los valores comunitarios, evitando conflictos inútiles. Algunos magistrados sostienen, por ejemplo, que la violación no existe en las comunidades

campesinas, es decir, que se obliga a una persona a tener relaciones sexuales, pero que las víctimas no reclaman o simplemente se casan con el agresor, sin generar la controversia que se produce en las zonas urbanas².

“El problema es que ese Juez de Paz se ha puesto en contra del derecho consuetudinario”, nos explicaron en una Corte Superior, justificando al destitución del Juez de Paz por denunciar un caso de azotes³. Es posible también que se aplique el criterio realista, de que las prácticas autoritarias tienen una legitimidad mayor que algunas acciones estatales.

En el fondo, nosotros creemos que los derechos de la comunidad a administrar justicia son más un pretexto que una preocupación real. Un pretexto para no intervenir en casos complicados, en los cuales entran en juego los derechos e intereses de los más pobres. Asumiéndose que se trata de sus propias normas, se termina considerando a los campesinos ciudadanos de segunda categoría, para los cuales no funcionan las normas de protección de derechos fundamentales.

3. Tendencia pluralista

Esta tendencia busca reconciliar el respeto por la autonomía de la población campesina y nativa, con el respeto por los derechos humanos. Este evidentemente es el camino más difícil, en que existen numerosos conflictos, porque cada caso concreto debe ser analizado con atención⁴.

² Entrevistas con diversos integrantes de una Corte Superior de la zona andina del Perú (20 de enero de 1999; 16 de junio del año 2000; y 14 de septiembre del año 2000).

³ Entrevista con el encargado de la Oficina de Justicia de Paz de una Corte Superior de la zona andina (15 de junio del año 2000). La Presidenta de una Corte Superior cercana llegó a sostener públicamente la validez que los adúlteros fueran azotados y paseados desnudos por la comunidad, siempre que la sanción se aplicara a ambos culpables y no sólo a la mujer.

⁴ Entrevista con un Vocal de la Sala Penal de una Corte Superior ubicada en la región amazónica (13 de octubre del año 2000).

Para estos magistrados, la Justicia de Paz es vista como un valor en sí misma porque frente a las distorsiones y malos usos de la justicia estatal, consigue llegar con mayor certeza a los ideales que ésta teóricamente pretende.

Se trata de magistrados con una posición mucho más crítica sobre el propio Poder Judicial, quienes consideran además favorablemente al derecho consuetudinario no sólo por estar reconocido en el artículo 149, sino por ser más rápido, más comprensible y por estar más adecuado a la realidad. Por ello, respetan las decisiones de las comunidades nativas y campesinas. Igualmente, promueven que los Jueces de Paz actúen según criterios de equidad o los valores comunales, antes que cumplir la ley. Las capacitaciones buscan ser el análisis de problemas, antes que explicar todas las normas⁵.

Estos magistrados consideran que la opción de colocar abogados como Jueces de Paz genera una distorsión de la figura, que estaría basándose en criterios legales ajenos a la realidad de la población.

Para estos magistrados, las acciones que puede cometer la población deben considerarse casos aislados que no pueden impedir el ejercicio de la justicia comunal, ni la deslegitiman. El uso del error culturalmente condicionado (artículo 15 del Código Penal) no impide automáticamente que las personas involucradas sean procesadas, sino que en cada caso debe tomarse en cuenta las características culturales del hecho y de los participantes. Además, se sostiene que situaciones como el maltrato físico contra los detenidos y la indiferencia frente a la violencia familiar se dan tanto en mecanismos comunales como en las instancias estatales⁶. En ambos casos, se busca

⁵ Estos aspectos metodológicos del Instituto de Defensa Legal han sido incorporados por magistrados de las Cortes Superiores de La Libertad, Junín y Arequipa.

⁶ Esta posición es más frecuente en los magistrados vinculados a la doctrina de la criminología crítica.

desarrollar acciones de capacitación para que estos problemas sean enfrentados. Se busca crear sensibilidad a los comuneros sobre los derechos de la mujer, pero de la misma forma que debería fomentarse ésta entre los actores de la administración de justicia y las fuerzas policiales⁷.

II. Culturas indígenas y Justicia de Paz

En este proceso cabe señalar que no tiene carácter decisivo la identidad étnica. Un observador externo podría señalar que la mayor parte de Jueces de Paz pertenecen a los grupos indígenas peruanos, tomando en cuenta sus rasgos físicos. Sin embargo, en el Perú, desde hace casi tres décadas, el discurso étnico ha pasado a segundo plano entre los propios campesinos. Esto se debe a la migración a las ciudades y a la expansión del sistema educativo y las telecomunicaciones; pero el factor clave fue la Reforma Agraria, que al entregar la tierra a la población generó demandas más orientadas al desarrollo y a los derechos sociales y económicos, que a reivindicaciones culturales. La población buscaba su integración al resto del país, marcadamente centralista y excluyente.

La población andina se autodenomina campesina y evita los términos **indio** o **indígena**, que por mucho tiempo fueron considerados despectivos. La población que reside en las ciudades andinas se identifica por el departamento del que proviene o simplemente se considera peruana. Se conservan prácticas tradicionales, pero paulatinamente, las nuevas generaciones dejan de hablar el quechua y el aymara, especialmente en los lugares con mayor desarrollo económico (Junín, Ancash). Inclusive, muchas formas organizativas tienen

⁷ Según la opinión de diversas feministas, muchos Fiscales y Jueces de Familia suelen ser tan condescendientes frente a la violencia familiar, como los Jueces de Paz sin formación académica.

origen occidental, como la existencia de juntas directivas elegidas anualmente bajo la forma de las cooperativas o asociaciones sin fines de lucro.

El Juez de Paz debe manejar el idioma quechua o aymara para ser elegido, pero su condición de indígena no es un factor relevante. Los criterios de selección suelen ser más bien el nivel educativo y la participación en la vida comunal. En las zonas donde el sentimiento comunitario disminuye se asume que alguien foráneo con mayor instrucción es un buen candidato. De esta forma, en muchos casos, la población sí podría sentirse favorable a concepciones de derechos humanos que puedan no estar presentes en las tradiciones comunales, si es que son presentadas como medidas positivas que los favorecerían a todos.

Por otra parte, la identidad étnica sí se mantiene dentro de la población amazónica, donde existen más de 60 grupos étnicos, cada uno con su propio idioma, tradiciones y clara conciencia de su identidad. Los pocos Juzgados de Paz están ubicados en los poblados mestizos que son capitales de distrito, muy alejados de la población nativa y los Jueces de Paz son elegidos entre los mestizos. Estos Jueces de Paz mestizos suelen ejercer justicia sin comprender ni tomar en cuenta las prácticas indígenas, desconocen el idioma nativo y en ocasiones ni siquiera ocultan su desprecio hacia los nativos. Existen acusaciones de que algunos de estos Jueces de Paz pertenecen al grupo de los **patrones**, similar a los antiguos hacendados de la zona andina, y emplean el cargo para mantener su poder. Sea esto cierto o no, los nativos prefieren no acudir ante los Jueces de Paz mestizos porque se sienten discriminados o porque no consideran que se les vaya a hacer justicia con eficacia.

Por todo ello, diversas comunidades nativas han solicitado ser sede de Juzgados de Paz. Esto se ha producido con los grupos shipibo (Ucayali), lamista (San Martín), asháninka

(Junín y Ucayali), y aguaruna (Amazonas). En algunos distritos inclusive se ha llegado a nombrar un Juez de Paz indígena para los nativos y un Juez de Paz mestizo para los colonos, con lo cual parecería regresarse a la división étnica de la administración de justicia que existía en la Colonia, en que indios y españoles tenían sus propias autoridades judiciales. Sin embargo, en este caso, tenemos que los Jueces de Paz son siempre una instancia que representa al Estado peruano, sea ante los nativos, como ante los mestizos.

Cabe señalar que en las zonas rurales, andinas y amazónicas, es visible un crecimiento de la conciencia individual: fenómenos como la migración y la educación han transformado las zonas rurales. En buena parte de la población se mantiene la idea de la necesidad de progresar y mejorar la situación económica o social. Estos cambios no necesariamente producen un rompimiento con las tradiciones comunales, pero sí generan una disminución de las posibilidades de coacción. Fenómenos como la violencia de los años 1980 a 1993 también han influido en ello, brindando un nuevo espacio para una institución estatal como la Justicia de Paz.

III. Elecciones y cambios culturales

En 1999, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial⁸ dispuso en las Resoluciones Administrativas 844 y 1063, la realización de procesos de elección de Jueces de Paz. Esta norma, como la existencia misma de la Comisión, es inconstitucional⁹ y ha sido dada sin la necesaria discusión ni con los Jueces de Paz, ni

⁸ Se trató de un mecanismo de control del Poder Judicial establecido por el gobierno de Alberto Fujimori. Permitió garantizar los intereses políticos y económicos del régimen, pero frente a la Justicia de Paz se mostró bastante tímido por cuanto no era una instancia tan importante políticamente.

⁹ La Constitución (artículo 152) establece que una ley debe regular la elección de los Jueces de Paz.

con las Cortes Superiores. Sin embargo, debe reconocerse que al promover la elección popular de los Jueces de Paz, ha contribuido a manifestar una serie de cambios que se daban en la población y que fueron alterando el perfil de los Jueces de Paz.

En los datos que se presentan a continuación, debe tomarse en cuenta las marcadas diferencias entre las tres regiones naturales del Perú. La costa es donde vive más de la mitad de la población peruana. Es una región mayoritariamente urbana, con mayores niveles educativos y menores niveles de pobreza. La población en su mayoría está alfabetizada y los idiomas indígenas son casi desconocidos. La sierra es predominantemente rural y subsiste una fuerte organización comunal. Los idiomas quechua y aymara se mantienen en los valles más aislados. En la selva coincide un 10% de población indígena tradicional, rodeada por un 90% de descendientes de colonos. La presencia del Estado es mucho más reducida y el aislamiento es mayor.

1. Disminución de la edad de los Jueces de Paz

Contrariamente a lo que se suele pensar, existe una tendencia a pasar del Juez de Paz tradicional -una persona mayor que decide los casos de acuerdo a su experiencia- a elegir Jueces de Paz más jóvenes, pero que pueden comprender mejor nuevas situaciones o dar un enfoque diferente a antiguos problemas.

La edad promedio de los Jueces de Paz ha disminuido. En 1998 un tercio de los Jueces de Paz tenía más de 50 años¹⁰. Actualmente, sólo se puede encontrar un porcentaje similar en la región andina.

¹⁰ Ardito, Wilfredo; Lovatón, David; Montoya, Yván y Márquez, Jaime, *Justicia de Paz. El Otro Poder Judicial*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1998, pág. 83.

Porcentaje de Jueces de Paz mayores de 50 años

| | 1998 | 2000 |
|--------|-------|-------|
| Costa | 30% | 20.6% |
| Sierra | 36.6% | 34.6% |
| Selva | 28% | 25.3% |

De esta manera tenemos que, precisamente en las zonas de la Costa, donde la esperanza de vida es más alta, la población prefiere elegir Jueces de Paz más jóvenes. Los Jueces de Paz mayores suelen tener menor instrucción, especialmente en las zonas andinas, donde la mayoría sólo ha estudiado primaria. Por lo tanto, eligiendo a una persona más joven se puede garantizar que tenga mayor nivel educativo, siendo, como veremos a continuación, otro criterio importante la formación profesional.

Edad y Grado de Educación

| Edad | Primaria | Secundaria | Superior |
|--------------------|----------|------------|----------|
| De 26 a 35 años | 9.3% | 45.7% | 45% |
| De 36 a 50 años | 19.8% | 45.9% | 34.1% |
| De 51 a 65 años | 23.9% | 40.3% | 36.3% |
| Mayores de 65 años | 43.2% | 29.7% | 26.9% |

La disminución en la edad de los Jueces de Paz también tiene consecuencias en cuanto a su nivel de instrucción. Mientras entre los Jueces menores de 35 años, apenas el 9.3% había estudiado solamente primaria, este porcentaje se extiende progresivamente al punto que casi la mitad de los Jueces de Paz mayores de 65 años está en este nivel educativo.

Esto es propio de la realidad peruana de hace 30 años, cuando en las haciendas que ocupaban las zonas rurales no se permitía que los campesinos pudieran contar con escuelas.

Otro dato interesante es que los Jueces de Paz varones son mayores que las Juezas mujeres. Casi un tercio de los varones tiene más de 50 años, mientras que entre las mujeres el porcentaje se reduce al 15%. Inclusive no se ha podido encuestar a ninguna Jueza de Paz mayor de 65 años, aunque se han conocido algunas en las actividades de capacitación.

De esta manera, nuevamente la Justicia de Paz contradice las tendencias demográficas, por las cuales las mujeres son más longevas que los varones. Nosotros pensamos que las mujeres de más de 65 años no son elegidas Juezas de Paz porque su grado de instrucción probablemente es más reducido. En muchos lugares del Perú el analfabetismo femenino se incrementa proporcionalmente a la edad de las mujeres. A estas limitaciones se une el hecho que las tradiciones machistas mantenían a estas mujeres apartadas de los asuntos comunales. Por ello es que no aparece ninguna mujer como Juez de Paz en la zona andina, que es donde existe el más alto porcentaje de Jueces de Paz mayores.

Edad de los Jueces de Paz y sexo

| | Menores de 35 años | De 36 a 50 años | De 51 a 65 años | Más de 65 años |
|--------|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Hombre | 19.6% | 48% | 26.4% | 6.2% |
| Mujer | 24.7% | 60.2% | 15% | - |

Si desagregamos estos datos por región, podemos encontrar que estas diferencias se profundizan, especialmente en lo referente a los Jueces de Paz mayores de 50 años.

Edad de los Jueces de Paz y sexo

| | Menores de 35 años | De 36 a 50 años | De 51 a 65 años | Más de 65 años |
|---------------|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Costa | | | | |
| Hombres | 25.2% | 52.4% | 19.4% | 1.9% |
| Mujeres | 28.9% | 60.5% | 10.5% | - |
| Sierra | | | | |
| Hombres | 17.5% | 45.4% | 27.3% | 8.1% |
| Mujeres | 17.8% | 60% | 22.2% | - |
| Selva | | | | |
| Hombres | 21.5% | 48.7% | 26.4% | 3.3% |
| Mujeres | 31.6% | 57.9% | 5.3% | - |

Del mismo modo, la edad implica diferencias significativas en cuanto a los cargos anteriores que los Jueces de Paz han ejercido, en cuanto a la región.

Cargos anteriores de los Jueces de Paz, según su edad

| | Gobernador /Teniente G ¹¹ | Autoridad municipal | Autoridad Comunal | Juez de Paz | Varios cargos | Ningún cargos |
|---------------|---|------------------------|----------------------|-------------|------------------|-------------------|
| Costa | | | | | | |
| Menos de 35 | 5.7% | - | 8.6% | 36.7% | 5.7% | 45.9% |
| De 36 a 49 | 4.4% | 9.6% | 18.5% | 34.9% | 18.6% | 16.1% |
| De 50 a 65 | 3.7% | 11.1% | 25.9% | 25.9% | 18.5% | 14.8% |
| Más de 65 | | | | 50% | | 50% ¹² |
| Sierra | | | | | | |
| Menos de 35 | 7.1% | 4.6% | 30.9% | 12.7% | 15.5% | 29.5% |
| De 36 a 49 | 12.1% | 8.6% | 26.9% | 7.7% | 30.3% | 14.7% |
| De 50 a 65 | 9.2% | 14.4% | 14.4% | 8.4% | 42% | 11.8% |
| Más de 65 | 3.3% | 23.3% | 3.3% | 16.7% | 50% | 3.3% |
| Selva | | | | | | |
| Menos de 35 | 6.1% | 6.1% | 27.3% | 3% | 27.3 | 30.3% |
| De 36 a 49 | 6.8% | 13.4% | 17.3% | 6.8% | 26.5% | 29.1% |
| De 50 a 65 | 21.2% | 12.1% | 9.1% | 6.1% | 30.3% | 1.2% |
| Más de 65 | - | - | - | - | 100% | - |

Se aprecia que, conforme avanzan los años, los Jueces de Paz han acumulado más cargos anteriores. La elección de Jueces de Paz jóvenes implica personas que no tienen experiencia como dirigentes, sino el reconocimiento por su mayor instrucción. Esto explicaría que en la Costa existe un alto porcentaje de Jueces de Paz jóvenes que llevan tiempo

¹¹ Se trata de cargos políticos: el Gobernador representa al Presidente de la República en el Distrito; mientras el Teniente cumple esta función en un centro poblado menor.

¹² Sólo existen dos Jueces de Paz en este rango etario.

ejerciendo el cargo. Probablemente esto se debe a su formación legal. Para un abogado que está comenzando a ejercer la carrera, la Justicia de Paz es una posibilidad de familiarizarse con la profesión y hacerse conocido.

2. Incremento del número de Jueces de Paz mujeres

Las resoluciones administrativas mencionadas establecían que por lo menos el 40% de los candidatos debe ser mujer. Igualmente señalaban que dentro de los elegidos -el Juez de Paz y sus dos suplentes- por lo menos uno debía ser mujer también. Estas disposiciones han sido cuestionadas por implicar una violación de los derechos de los electores: se puede dar la posibilidad de que una mujer sea rechazada por los votantes y a pesar de ello, solamente por su condición femenina, pase a ser suplente. Se ha criticado también que en las zonas rurales más aisladas el analfabetismo femenino mayoritario puede convertir esta norma en impracticable.

Sin embargo, esta norma ha conseguido abrir espacios a muchas mujeres como Jueces de Paz, especialmente en aquellos lugares más cercanos a las zonas rurales. En la zona andina, el porcentaje llega al 11.6%, mientras en la Amazonía al 13%. Inclusive en los distritos judiciales más tradicionales, como Ayacucho o Huancavelica, donde en 1998 la totalidad de los Jueces eran varones¹³, ahora tenemos un porcentaje del 10% de mujeres. En la costa, el porcentaje se ha elevado del 10 al 27%. Tomando en cuenta la proporción de Jueces de Paz existente en cada región, podemos decir que en la actualidad el 14% de los Jueces de Paz son mujeres.

Las visitas a los Juzgados de Paz nos han permitido apreciar que muchas mujeres asumen nominalmente el cargo de Juez de

¹³ Ardito, Wilfredo, *Justicia de Paz...*, pág. 81.

Paz, pero que en la práctica éste es ejercido por un varón: el padre, el esposo o el secretario. Esto sucede especialmente si éstos han tenido mayor experiencia como Juez de Paz o están vinculados al aparato judicial. Sin embargo, muchas mujeres están ejerciendo el cargo de manera independiente, especialmente cuando han tenido alguna experiencia de trabajo aisladas del padre o del esposo (maestras, dirigentes comunales, comerciantes). De esta manera, una mentalidad diferente a la tradicional se está manifestando dentro de la población rural.

Las mujeres son elegidas por tener un mayor nivel educativo: el 41.2% de las mujeres encuestadas tiene educación superior completa, frente a menos del 20% de los varones. La educación se convierte en un canal muy importante para adquirir ascendiente dentro de la comunidad. Del mismo modo, el 14.7% de las mujeres encuestadas son abogadas, frente a menos del 4% en el caso de los varones. Un alto porcentaje de ellas (27.5%) no ha ejercido ningún cargo anteriormente, frente al 17.4% de los varones, pero al haber sido profesoras gozan del respaldo de la población.

Sin embargo, en muchos otros casos la población está aceptando una autoridad femenina, especialmente los jóvenes y las mismas mujeres.

Grado de instrucción por sexo

| | Primaria | Secundaria Incompleta | Sec. Completa | Superior Incompleta | Superior |
|--------|----------|--------------------------|---------------|------------------------|----------|
| Hombre | 22.1% | 16.4% | 28.6% | 11.3% | 21.6% |
| Mujer | 7.8% | 13.7% | 30.4% | 6.9% | 41.2% |

Para las mujeres, la educación se convierte en un canal muy importante para adquirir ascendiente dentro de la comunidad. De ahí que muchos padres en las zonas rurales están revirtiendo tendencias anteriores y enfatizando la educación de sus hijas con la finalidad de que sean más independientes y respetadas.

Por ello vemos los contrastes entre hombres y mujeres a nivel de educación que se producen en las regiones donde los niveles educativos son más bajos: la sierra y la selva. En esta última el porcentaje de mujeres Jueces de Paz con educación superior llega a ser cuatro veces el porcentaje de varones.

Sexo y Grado de Instrucción, según Regiones

| | Primaria | Secundaria Incompleta | Secundaria Completa | Superior Incompleta | Superior Completa |
|---------------|----------|--------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| Costa | | | | | |
| Hombres | 3.9% | 4.9% | 27.2% | 17.5% | 46.6% |
| Mujeres | 2.6% | - | 21.1% | 10.5% | 65.8% |
| Sierra | | | | | |
| Hombres | 23.1% | 18.9% | 27% | 9.7% | 20.9% |
| Mujeres | 11.1% | 22.2% | 37.8% | 4.4% | 24.4% |
| Selva | | | | | |
| Hombres | 28.1% | 12.4% | 36.4% | 14.9% | 7.4% |
| Mujeres | 10.5% | 21.1% | 31.6% | 5.3% | 31.6% |

De igual manera, la proporción de mujeres se incrementa conforme se eleva el nivel educativo. Entre los Jueces de Paz con educación superior, una de cada cuatro es mujer.

Sexo de Jueces de Paz con educación superior

| | Hombres | Mujeres |
|--------|---------|---------|
| Costa | 65.8% | 34.2% |
| Sierra | 87.2% | 12.8% |
| Selva | 60% | 40% |
| Total | 75.9% | 24.1% |

En este caso se debe destacar que en la región andina todavía las mujeres Jueces de Paz son muy pocas, por lo cual dentro de las que tienen educación superior la proporción es muy reducida. En cambio en la selva la proporción de mujeres es mucho más elevada en la educación superior (40%) que en el promedio (13.6%).

Sexo de Jueces de Paz abogados

| | Hombres | Mujeres |
|-------------------------|---------|---------|
| Sin estudios de derecho | 86.2% | 13.2% |
| Estudiantes | 79.2% | 20.8% |
| Abogados | 65.1% | 34.9% |

Puede apreciarse que entre los abogados, más de un tercio son mujeres, lo cual es evidente en Distritos Judiciales donde los Jueces de Paz trabajan en zonas urbanas o semiurbanas, especialmente en la costa (Lambayeque, La Libertad, Ica, Arequipa, Tacna). Otro dato relacionado es que el 14.7% de las mujeres encuestadas son abogadas, frente a menos del 4% en el caso de los varones.

Un alto porcentaje de las mujeres Jueces de Paz (27.9%) no ha ejercido ningún cargo anteriormente, frente al 17.5% de los varones. Sin embargo, en la encuesta de 1998, el porcentaje es mucho mayor: 61%, lo cual probablemente encubría cargos que las mujeres no habían considerado tan relevantes en el Comité del Vaso de Leche o el Club de Madres¹⁴. La presente encuesta nos arroja datos más realistas al respecto, considerando que, probablemente, son muchas de las mujeres abogadas quienes no han ejercido ningún cargo. Es interesante apreciar que la Justicia de Paz parece ser el cargo estatal que admite con mayor facilidad la presencia de mujeres, aunque también sabemos que el número de Gobernadoras se está incrementando.

Cargos anteriores según sexo

| | Gobernador /Teniente G | Autoridad municipal | Autoridad Comunal | Juez de Paz | Varios cargos | Ningún cargo |
|--------|---------------------------|------------------------|----------------------|-------------|------------------|-----------------|
| Hombre | 9.3% | 10.3% | 19.1% | 12.7% | 30.1% | 17.5% |
| Mujer | 3.3% | 7.3% | 30.8% | 16.1% | 15.1% | 27.9% |

Sin embargo, mientras la Gobernadora es escogida por el Poder Ejecutivo, la población está aceptando una autoridad femenina, especialmente los jóvenes y las mismas mujeres. Las Juezas de Paz suelen tener un estereotipo de ser más honestas y firmes que los varones. Se indica, además, que no se emborrachan y que son más sensibles frente a la violencia familiar y los casos de alimentos.

Una diferenciación a nivel regional nos arroja los siguientes resultados:

¹⁴ Ardito, Wilfredo, *Justicia de Paz...*, pág. 98.

| | Gobernador /Teniente G | Autoridad municipal | Autoridad Comunal | Juez de Paz | Varios cargos | Ningún cargo |
|---------------|---------------------------|------------------------|----------------------|-------------|------------------|-----------------|
| Costa | | | | | | |
| Hombres | 4.2% | 9% | 12% | 30.4% | 16.5% | 27.2% |
| Mujeres | 5.7% | 3% | 29.3% | 34.6% | 11.1% | 16.4% |
| Sierra | | | | | | |
| Hombres | 10.3% | 10% | 22.6% | 9.7% | 32.9% | 13.4% |
| Mujeres | 2.2% | 13.3% | 28.9% | 4.4% | 20% | 28.9% |
| Selva | | | | | | |
| Hombres | 9.9% | 11.6% | 14% | 5.8% | 32.3% | 25.6% |
| Mujeres | - | - | 36.8% | 5.3% | 10.5% | 47.4% |

3. Aumento del nivel educativo

La apertura de la elección de Jueces de Paz ha significado que el cargo deja de ser nombrado por recomendación del gobernador o del alcalde, sino que influyen los méritos de la persona dentro de la comunidad. En muchos casos, se está apreciando un cambio en la manera de enfocar la situación. También sucede que la población tiende a elegir como Jueces de Paz a personas que han estudiado y tienen una mayor formación desde el punto de vista occidental. El Juez de Paz tradicional, es decir la persona cuya sabiduría derivaba de su edad, está dejando paso a un Juez de Paz moderno, más joven e instruido. Estos cambios en los Jueces de Paz revelan también cambios en la comunidad.

Nivel educativo de los Jueces de Paz

| | Primaria | Secundaria Incompleta | Sec. Completa | Superior Incompleta | Superior |
|---------------|----------|--------------------------|---------------|------------------------|----------|
| Costa | 3.4% | 5.5% | 25.3% | 15.1% | 50.7% |
| Sierra | 22.7% | 19.4% | 27.3% | 9.3% | 20.6% |
| Selva | 27.8% | 13.9% | 33.8% | 13.2% | 10.6% |

En la costa, la Justicia de Paz parecería paulatinamente quedar en manos de personas con formación profesional: 65.8% en el año 2000, frente a 57.2% en 1998.

De igual manera, tenemos que en estas nuevas elecciones ha disminuido en la sierra el porcentaje de Jueces de Paz que sólo habían estudiado primaria: de 29.4% en 1998 a 22.7% en la actualidad.

Muchas veces, se aprecia esto en el caso de las mujeres: ellas tienen un nivel educativo muy superior al promedio de los Jueces de Paz varones. Esto revela que cuando una persona tiene una educación superior, la población está dispuesta a confiar en ella. De igual forma, cuando se elige a una persona que lleva poco tiempo en la comunidad, ésta generalmente tiene instrucción superior y ha residido mucho tiempo en una ciudad grande.

Finalmente, aunque la población no está obligada a elegir a una persona con estudios de derecho, en la costa un 41.4% de los Jueces de Paz han seguido esta carrera y un 26.7% son abogados. De esta manera, podría señalarse que en una región más urbanizada como la costa, la población tiene mayor interés por una solución técnica a sus problemas, antes que los mecanismos tradicionales de persuasión.

4. Trayectoria comunitaria

Una comparación con los datos obtenidos en 1998¹⁵ nos arroja resultados importantes, que revelan que en la nueva elección ha sido muy importante la trayectoria del Juez de Paz. Nosotros consideramos que esto se debe a que anteriormente los Jueces de Paz eran designados por la Corte Superior, tanto en la costa como en algunos centros urbanos de la sierra. El nuevo procedimiento de elección habría entonces democratizado el cargo, inclusive en la costa.

Jueces que no han ejercido cargos anteriores

| | 1998 | 2000 |
|---------------|-------|-------------------|
| Costa | 52.2% | 23.3% |
| Menos de 35 | 58% | 45.9% |
| De 36 a 49 | 56% | 16.1% |
| De 50 a 65 | 42% | 14.8% |
| Más de 65 | 18% | 50% ¹⁶ |
| Sierra | 24.6% | 15.4% |
| Menos de 35 | 35% | 29.5% |
| De 36 a 49 | 23% | 14.7% |
| De 50 a 65 | 21% | 11.8% |
| Más de 65 | 12.9% | 3.3% |
| Selva | 40% | 26.5% |
| Menos de 35 | 52% | 30.3% |
| De 36 a 49 | 33% | 29.1% |
| De 50 a 65 | 41% | 21.2% |
| Más de 65 | - | - |

¹⁵ Ardito, Wilfredo, *Justicia de Paz...*, pág. 97.

¹⁶ Sólo existen dos Jueces de Paz en este rango etario.

Jueces de Paz que han tenido varios cargos

| | 1998 | 2000 |
|--------|-------------|-------------|
| Costa | 6% | 14.4% |
| Sierra | 17% | 31.5% |
| Selva | 6.25% | 29.8% |

De esta forma, parece ser que la población está buscando combinar en los nuevos Jueces de Paz tanto su desempeño en la vida comunal, como su preparación. Esto puede permitir plantear una perspectiva sumamente positiva a futuro. De hecho, las visitas a los nuevos Jueces de Paz nos revelan que, en general, las autoridades comunales tienen una mayor preparación educativa, por lo que, cuando llegan al cargo de Jueces de Paz, la comunidad ha podido apreciar su desempeño en ambos aspectos.

5. Mejor manejo de las normas

Las diversas actividades de capacitación han generado en los Jueces de Paz un mejor conocimiento de la legislación peruana en las materias que más polémica pueden generar con las prácticas tradicionales, como son el tratamiento a casos de alimentos, la violencia familiar o las violaciones.

Un creciente número de Jueces de Paz ha asumido como parte de sus funciones la posibilidad de sentenciar, lo cual revela que se rompe el estereotipo tradicional del Juez conciliador. Más allá de la voluntad de las partes, el Juez puede plantear sus propios criterios.

Este conocimiento se aprecia muchas veces en las actas de conciliación, donde crecientemente el Juez de Paz aplica las normas estatales que sancionan a los agresores. De igual forma, se aprecia que no sólo se conoce mejor la normatividad, sino que se comprende mejor la problemática.

En el ámbito de la violencia familiar, los Jueces de Paz que han asistido a sesiones de capacitación suelen buscar diferentes alternativas a la conciliación. Su accionar no se basa en pedir a la víctima que perdone a su esposo, sino en buscar evitar que se reanude la violencia. Estos Jueces de Paz llegan a disponer que el agresor abandone el hogar conyugal o inclusive que sea detenido, siguiendo las disposiciones de la Ley 26260 o Ley de Protección contra la Violencia Familiar. Cabe señalar que hemos encontrado estas actitudes, inclusive, en Jueces de Paz que pertenecen a una población nativa amazónica, pero que han recibido una capacitación especial en la materia. En muchos otros lugares, la norma es citada con frecuencia por el Juez de Paz.

De la misma manera, encontramos que aparece en las actas de conciliación una cláusula por la cual se sanciona al agresor con diversas penalidades en caso de reincidencia. Las sanciones van desde una multa en favor de la comunidad o de la víctima, hasta la detención o la denuncia a la autoridad superior. Es importante el contraste respecto a las actas más tradicionales en las cuales se reflejaba la voluntad del Juez de obligar a la víctima a perdonar al agresor e inclusive se indicaban las obligaciones que debía cumplir -obediencia a cumplir los deberes domésticos- para no ser maltratada. Todavía se da este tipo de actas en muchas zonas andinas aisladas, pero nosotros apreciamos que los Jueces de Paz cada vez son más conscientes de que no es su función el mantenimiento de roles tradicionales.

IV. Mecanismos de coordinación

La coexistencia de la Justicia de Paz con una serie de autoridades comunales podría llevar a una serie de conflictos de competencia. Teóricamente, dos litigantes podrían acudir a una instancia diferente, eligiendo no necesariamente la más

imparcial, sino la que puede favorecerlos más. Generalmente existen acuerdos tácitos por los que diversas materias son apreciadas por el Juez de Paz o por las autoridades comunales. Estos acuerdos dependen muchas veces de las relaciones personales que se establezcan al interior de la comunidad. Sin embargo, la formación en derechos humanos puede ser un factor que genere una nueva división en cuanto a la competencia.

1. Coexistencia de ambas instancias

En estos casos, las autoridades comunales resuelven los conflictos que amenazan la armonía interna y que no han sido previstos por las normas estatales, como el adulterio o el incumplimiento de las tareas comunales; mientras el Juez de Paz resuelve aquellos asuntos que son de su competencia legal como alimentos, deudas y atiende trámites notariales. Otra división de competencia es que las autoridades comunales concentran su labor en problemas en que los involucrados pertenecen a la comunidad; mientras que las personas que vienen de fuera, prefieren acudir al Juez de Paz. En lugares apartados de las zonas andinas y amazónicas es bastante frecuente que el Juez exceda sus atribuciones legales, por la necesidad de las partes.

Es bastante frecuente que esta división incluya mecanismos de colaboración: las autoridades comunales pueden remitir al Juez de Paz algunos casos que consideran complejos o acuden también a las audiencias de conciliación. Pueden también comprometerse a realizar el seguimiento de los acuerdos a que lleguen las partes o las sentencias del Juez de Paz. Cuando éste dispone una sanción legal, como la prestación de servicios comunitarios, suele hacerse de acuerdo a lo dispuesto por las autoridades comunales.

En los lugares más tradicionales, como los departamentos como Huancavelica y Puno, la presencia de los padrinos de matrimonio es fundamental para cualquier conciliación respecto a problemas conyugales. Por ejemplo, en un acta sobre violencia familiar en un Juzgado de Paz de Huancavelica se advierte que la conciliación no podía realizarse porque no estaban presentes los padrinos. En otros casos, se indica que en caso de incumplimiento, los padrinos aplicarán una **sanción drástica**, lo cual probablemente hace referencia a castigos corporales.

La Justicia de Paz también puede convertirse en un mecanismo para que determinadas prácticas y valores comunales puedan imponerse a una persona que reside temporalmente en la comunidad.

2. Juez de Paz como órgano jurisdiccional con criterios culturales

En algunas zonas las autoridades comunales solamente asumen la tarea productiva y la representación de la comunidad ante las autoridades estatales, delegando todos los asuntos privados al Juez de Paz. Esto sucede especialmente cuando la comunidad está más desarrollada económicamente; hasta convertirse en distrito es que aparecen autoridades rentadas por el gobierno (alcaldes, regidores, gobernadores). Las funciones judiciales pasan a tener un carácter más especializado. Esta delegación de funciones implica que el Juez de Paz asume también como su competencia problemas que no están previstos por la norma. Son conocidas las denuncias por brujería, los casos de matrimonios forzados y adulterio. El Juez toma su decisión de acuerdo a los valores comunales y es claramente un representante de éstos.

En los Jueces de Paz que funcionan dentro de la población nativa amazónica se asume conscientemente que el rol del Juez

es el de promover los intereses del grupo nativo, incluyendo la identidad y la cultura. Por lo tanto, muchos de los Jueces de Paz nativos se basan en el derecho consuetudinario para tomar decisiones y esto también es lo que se espera de ellos: tenemos un Juez de Paz aguaruna que enfrenta un problema de bigamia. En otro caso, se realiza una conciliación por un caso de brujería.

Sin embargo, insistimos en que también en muchas otras decisiones sobre aspectos que son de su competencia, el Juez de Paz está siguiendo los patrones culturales tradicionales de forma inconsciente, como en los casos de violación, violencia familiar o relaciones prematrimoniales. Los criterios entre problemas públicos y privados son distintos de aquellos manejados por el Poder Judicial, al punto que delitos como la violación o una agresión seria pueden ser conciliados.

En muchos lugares, el Juez de Paz centraliza las facultades que la ley le indica, la competencia tradicional de la comunidad y la competencia de otras instancias judiciales, a las cuales, debido a la distancia, la población no puede acudir.

3. Jueces de Paz con actitudes legalistas

En algunos lugares donde existe una delegación tácita de la comunidad al Juez de Paz, éste ha asumido los problemas de manera sumamente legalista. Esto puede pasar porque el Juez tiene algún tipo de formación jurídica, porque siente cierto desdén por las tradiciones comunales o porque en los cursos de capacitación ha sido amenazado por los magistrados de la Corte Superior con ser sancionado por prevaricato, si es que no aplica la ley. En la zona amazónica, además, el Juez de Paz suele pertenecer al grupo de los colonos y tiene muchos prejuicios hacia la población nativa. Muchos Jueces de Paz han sido criticados porque parecen actuar según los intereses de su sector social.

En estos casos, el Juez de Paz se muestra mucho más rígido que un magistrado formal, pues desconoce la diferencia entre dolo y culpa, los límites de la legítima defensa, el error culturalmente condicionado o los derechos de la víctima.

Estos Jueces de Paz asumen, además, que no pueden sentenciar y, cuando no consiguen una conciliación efectiva, terminan por abstenerse de tomar una decisión y remitir el caso a una instancia superior.

Esta situación puede llevar a que muchos problemas que se podrían resolver dentro de la comunidad sean llevados ante el Juez de Paz, quien a su vez, si no consigue llegar a una conciliación, los remite al Fiscal Provincial o el Juez Mixto. De esta manera, la población pierde el control sobre situaciones que podrían ser resueltas a nivel local, y muchas veces, dada la inaccesibilidad de las autoridades estatales, el problema no se soluciona.

Sin embargo, este fenómeno puede ser intencional cuando la población considera que la persona ha cometido una falta muy grave; es posible que se asuma que ya no existe la posibilidad de rehabilitarlo y que la convivencia con esta persona es imposible. Por ello es que se busca una respuesta de la administración de justicia estatal. De esta forma, la cárcel o el simple traslado a la ciudad, cumplen con la función de proteger a la comunidad de esta persona.

4. Subordinación del Juez de Paz

En algunos lugares de Cajamarca, la ronda campesina surgió para enfrentar la figura del Juez de Paz, corrupto y vinculado a los poderes locales. Actualmente, el Juez de Paz es un cargo neutralizado que se mantiene de forma nominal, estando subordinado a la autoridad de la ronda campesina. El Juez de Paz es parte de la ronda campesina y acata sus

decisiones. Muchas veces su función se limita a los trámites notariales.

Sin embargo, esta subordinación del Juez de Paz puede ser más peligrosa en lugares como Cuzco y Ayacucho donde existen Comités de Autodefensa, y organizaciones de campesinos formadas por las Fuerzas Armadas para la lucha contra la subversión. Los Comités no representan la voluntad de la población y no fueron creados para administrar justicia. En la práctica, se sabe que algunos pobladores acuden a ellos para resolver conflictos. Han sido denunciados por tomar decisiones arbitrarias, contrarias a los derechos fundamentales y a la justicia y, al mismo tiempo, se sabe que el Juez de Paz las acata por considerar que es la opinión de la fuerza. Cabe señalar que se trata de zonas donde existe una marcada tradición autoritaria, que posteriormente se vio reforzada durante los años de la violencia. Se trata de una administración de justicia basada en el castigo y no en la conciliación. La autoridad no recoge la voluntad general, sino que la impone, muchas veces a base de la violencia. Existen muy pocas instancias que realizan actividades de capacitación con los Comités de Autodefensa.

5. Juez de Paz y derechos humanos

En los últimos años, las actividades de capacitación realizadas con Jueces de Paz y autoridades comunales han dado lugar a una tendencia distinta en la toma de decisiones y resolución de conflictos. Han surgido criterios nuevos que se basan en la situación de la víctima, la problemática de violencia familiar, y en una interpretación finalista de la justicia.

En estos casos, tenemos Jueces de Paz que adoptan criterios distintos tanto a la mentalidad tradicional, como a la mentalidad legalista; por ejemplo, al no imponer una

reconciliación a una víctima de violencia familiar, sino a procurar la sanción del agresor o asegurar la protección de la víctima. Es posible que en algunos casos exista un conflicto entre los valores que el Juez de Paz desea preservar y aquellos que la comunidad mantiene. El conflicto puede manifestarse, por ejemplo, si se pretende aplicar castigos corporales a un adúltero o un ladrón. No tenemos datos de Jueces de Paz que hayan intervenido para impedir estas sanciones.

Sin embargo, cabe señalar que en las comunidades mismas pueden estar produciéndose fenómenos nuevos, especialmente en cuanto a una mayor autonomía de la mujer y una búsqueda de reafirmar sus derechos. Es posible que la integridad física - como un valor- esté siendo aprendido actualmente por muchas personas dentro de la población andina, siendo un concepto que no existía hace unos años.

La educación, la urbanización y la migración pueden estar modificando también las decisiones de las autoridades comunales. Especialmente, en las rondas campesinas se ha advertido una tendencia más visible en relación a dejar de lado sanciones corporales y priorizar otras formas de resolver conflictos. Por esto, generalmente no es posible acusar a las rondas campesinas de delitos o faltas, como no sea, de manera genérica, por usurpación de justicia.

Conclusiones

En algunas comunidades campesinas de las zonas altas del Cuzco, la madrugada del Viernes Santo, los niños son azotados por sus padres. Anteriormente tenía una justificación religiosa, pero actualmente parece ser un mecanismo de sanción por las faltas que el niño pudo haber cometido durante el año. En todo caso, esta práctica, que antes estaba extendida por toda la sierra sur, se mantiene todavía sin que las autoridades estatales o comunales pretendan denunciarla. De esta forma, podemos

apreciar cómo las culturas tradicionales presentan prácticas contra los derechos de la persona y la Justicia de Paz todavía no está interviniendo.

Sin embargo, es posible que en los últimos años estas prácticas vayan desapareciendo por diversas influencias. No debe subestimarse el impacto que la educación en derechos humanos puede tener en la población, pero también todo el sistema educativo, que aunque sea conservador, genera un incremento en la conciencia individual, y por lo tanto, el cuestionamiento de una serie de prácticas. De alguna manera muchos nuevos Jueces de Paz suelen representar esos deseos de cambio de la población.

La elección de Jueces de Paz más jóvenes suele implicar que también tengan un mayor nivel educativo. Se trata de Jueces de Paz que pueden haber salido de su comunidad temporalmente con fines de estudio, pero que han regresado y se han incorporado a la vida comunal participando en una serie de cargos. De esta manera, comparten criterios comunales como la necesidad de la armonía interna, junto con planteamientos basados en los derechos individuales, que pueden haber conocido en su formación. Muchas veces, estos no son contenidos aprendidos en forma académica, sino criterios que se van aprendiendo por la propia existencia en una realidad urbana.

La elección de mujeres para ejercer este cargo representa una ruptura con las posiciones que excluían a las mujeres de la vida pública y les daban un rol subordinado. Las mujeres suelen tener una actitud más abierta frente a problemas como la violencia familiar y alimentos. De esta forma, los derechos de la mujer y de niños y niñas, pasan a ser tomados en cuenta al momento de promover una conciliación o sentenciar.

Existen múltiples realidades en el mundo rural a las cuales las normas estatales no pueden regular, desde el uso de los

pastos hasta los derechos de los entenados. Relaciones no reconocidas por el Estado pueden ser fundamentales para generar obligaciones, como el compadrazgo y la reciprocidad andina. Es fundamental que los Jueces de Paz respondan a ellas de acuerdo a los criterios comunales. Al mismo tiempo, asumiendo que las culturas no son realidades impenetrables y que el cambio cultural es una realidad constante, debe admitirse que los Jueces de Paz pueden incorporar un criterio de derechos humanos a las decisiones que adopten. Derechos como la vida, la integridad física, la salud y la dignidad de la persona, son algunos que con mayor prioridad deben ser salvaguardados. Las acciones educativas que se impartan desde el Estado y los organismos no gubernamentales deben ir en esa línea, sin caer en el temor de introducir una modificación cultural, pues éstas son parte de la vida humana. De hecho, cada vez más Jueces de Paz están tomando decisiones con esas características y sólo requieren de mayor capacitación para reforzar sus propias intuiciones. De esta forma, otros mecanismos comunales de administración de justicia podrán incorporar este criterio a sus decisiones, por la influencia de los Jueces de Paz.

