

Las elecciones de jueces de paz en la Constitución de 1993: Una mirada desde el Derecho Electoral

Janeyri Boyer Carrera

Profesora de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú y abogada de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

María del Carmen Panizzo Godoy

Abogada de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

“Un juez conciliador por excelencia”, “el más legitimado dentro del Poder Judicial”, “la población lo conoce y elige directamente”, son algunas de las frases que escuchamos cuando se hace alusión al Juez de Paz en el Perú. Numerosos autores han realizado valiosas investigaciones acerca de la justicia de paz, y si bien no podemos evitar la tentación de recordar las características de dicha institución, el presente trabajo tiene como finalidad analizar sus modalidades de elección a propósito de la promulgación de la Ley de Elecciones de Jueces de Paz y su reglamento, así como, con ocasión del primer proceso de la historia que implementará reglas electorales convencionales para elegir a estos jueces.

I. ¿QUIÉN ES EL JUEZ DE PAZ?

El Juzgado de Paz es un órgano jurisdiccional que forma parte del Poder Judicial de la República, encargado de administrar justicia en nombre del pueblo y que norma, rige, controla y ejecuta su propia actividad institucional y administrativa.¹

De acuerdo a las características que se le atribuyen en nuestro marco normativo, el Juez de Paz es esencialmente un Juez de Conciliación, que se pronuncia según su leal saber y entender, teniendo que emitir resoluciones debidamente motivadas pero que no necesariamente cuentan con una fundamentación jurídica. Cabe señalar además, que de acuerdo a ley, es obligación de los Jueces de Paz respetar la cultura y las costumbres del lugar.

La Ley Orgánica del Poder Judicial señala que de no lograrse la conciliación, y en tanto se encuentren

dentro de la cuantía señalada, los Jueces de Paz conocen procesos de alimentos, de desahucio y aviso de despedida; de pago de dinero; de interdictos de retener y de recobrar respecto de bienes muebles; sumarias intervenciones respecto de menores que han cometido acto “antisocial” y con el solo objeto de dictar órdenes provisionales y urgentes, sobre tenencia o guarda del menor en situación de abandono o peligro moral, y los demás que correspondan conforme a ley.² Adicionalmente, la ley les reconoce las mismas funciones notariales que tienen los Jueces de Paz Letrados, siempre que se encuentren dentro del ámbito de su competencia.³

Breve reseña de su consolidación como institución en el Perú

De acuerdo a lo señalado por Luis Puentes,⁴ los Juzgados de Paz en el Perú tienen una trayectoria histórica de dos siglos y encuentran su nacimiento

1 Artículos 25° y 26° de la Ley Orgánica del Poder Judicial

2 Artículo 65° de la Ley Orgánica del Poder Judicial

3 Artículo 68° de la Ley Orgánica del Poder Judicial

4 Puentes del Barrio, Luis. Competencias y atribuciones del Juez de Paz en el Perú. La Justicia de Paz en Debate. IDL, Lima, 1999.

en los principios elementales de la Revolución Francesa; España los importó en 1812 con la Constitución de Cádiz, imponiéndose ese mismo año en el Perú.

En un principio esta institución estuvo adscrita a los municipios, pero adquiere autonomía institucional a partir de 1826, incorporándose a un Poder Judicial emergente. El doctor Puentes agrega, que a pesar de pertenecer al Poder Judicial los Juzgados de Paz siguieron concibiéndose como una instancia vecinal, lo que concuerda con la afirmación de Javier de Belaúnde⁷ respecto a que su designación dependió inicialmente de los alcaldes y de los prefectos y que sólo a partir de 1900 empezaron a ser nombrados por las cortes superiores, pero precisa que este paso al Poder Judicial ha sido paulatino, hasta que la Constitución de 1993 dispuso su elección popular.

En cuanto al tipo de competencias que se le han atribuido, Puentes del Barrio señala que la justicia de paz nace como conciliadora, pero se le añade una competencia civil e, inmediatamente después una penal⁸. Sin embargo, a lo largo de su historia, a la institución de la justicia de paz se le han ido incorporando y reiterando sucesivamente competencias, como representar a los Jueces de primera instancia (1934). Se les otorga competencias en el reparto de agua, en el pago de diezmos, en injurias, y sustituyen a dichos jueces de primera

instancia a través de la "prevención"⁹, delegación o comisión.¹⁰ Puentes señala que posteriormente han tenido competencia en materias como accidentes de trabajo, trámites de sesión, dispensas para el servicio militar, desahucio por falta de pago y abigeato y que en 1913 incorporan la función notarial, la que parcialmente mantienen a la fecha.

En cuanto al perfil del Juez de Paz, Puentes nos indica que en oposición "al mito de que el juez de paz es de extracción ciudadana; debemos preguntarnos hasta qué punto eso es históricamente cierto" y nos señala que en 1840 se exigía a los candidatos a juez de paz el requisito de tener el mismo ingreso que para ser diputado, en 1861 se exigía una renta determinada o ser profesor, en 1900 tener un título, propiedades o ejercer alguna industria.¹¹ Ello demuestra que la justicia de paz en un primer momento, fue ejercida por vecinos notables con poder social, político o económico.

En la actualidad, de acuerdo con David Lovatón, el dato de que el 73% de los Jueces de Paz se concentre en la Sierra, y el 58% se dedique a la agricultura o a la ganadería revela que en su mayoría son ciudadanos de la comunidad asentados en zonas rurales. Señala además que el Juez de Paz por lo general no es abogado, sino un miembro de la comunidad que es agricultor, ganadero, profesor, jubilado o ama de casa que ejerce ese cargo en servicio a la comunidad.¹²

«...el Juez de Paz es esencialmente un Juez de Conciliación, (...), teniendo que emitir resoluciones debidamente motivadas pero que no necesariamente cuentan con una fundamentación jurídica...»

- 5 De Belaúnde, Javier. Comentarios al diagnóstico de IDL sobre la justicia de paz. La Justicia de Paz en Debate. IDL, Lima, 1999.
- 6 Puentes del Barrio, Luis. Op cit. Pag. 237.
- 7 "Consiste en que pueden intervenir en determinadas materias que no les corresponden en teoría, como si fuesen jueces de primera instancia". Puentes del Barrio, Luis. Op cit. Pag. 237.
- 8 Tiene que haber un acto concreto del juez al que se va a comisionar o delegar para realizar un acto determinado, por ejemplo, en la instrucción de los sumarios criminales (1854 y 1924) el juez de primera instancia, a través de la comisión o delegación, transfiere esa competencia de instrucción por cuestiones de urgencia o de flagrante delito. Puentes del Barrio, Luis. Op cit. Pag. 237.
- 9 Puentes del Barrio, Luis. Op cit. Pag. 238.
- 10 Lovatón, David. La Justicia de Paz en el Perú. La Justicia de Paz en Debate. IDL, Lima, 1999.
- 11 REGLAMENTO DE JUECES DE PAZ DE 1854
Artículo 2.- Los jueces de paz serán elejidos (sic) a pluralidad de votos por las Municipalidades, con los mismos requisitos y en la forma prevenida por la ley, el día siguiente de la instalación de este cuerpo, de entre los individuos de su seno, quedando a cargo de las Municipalidades el cuidado de señalar los distritos en que cada uno de ellos deba desempeñar sus funciones.
- 12 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1860
Artículo 125º.- Habrá en la capital de la República una Corte Suprema de Justicia; en las de departamento, a juicio del Congreso, Cortes Superiores; en las de Provincia, Juzgados de Primera Instancia; y en todas las poblaciones Juzgados de Paz.
El número de Juzgados de Primera Instancia en las provincias, y el de Juzgados de Paz en las poblaciones, se designará por una ley.



II. LAS ELECCIONES DEL JUEZ DE PAZ ANTES DE LA LEY N° 27539

2.1 En el ordenamiento jurídico peruano

Si bien la Justicia de Paz aparece en el derrotero jurídico peruano con la Constitución de 1823, no será sino hasta la Carta Política de 1867 en que se establecerá la forma de elección de los jueces de paz en una ley de leyes. Sin embargo, observamos que históricamente esta elección ha sido regulada por varias normas y de distintas maneras, pasando por la designación hasta la elección popular.

Una de las primeras formas de elección fue establecida por el Reglamento de Jueces de Paz promulgado en el año 1854, según el cual, éstos eran elegidos a pluralidad de votos por las Municipalidades¹¹ no obstante que en la entonces vigente Constitución de 1839, estos jueces se encontraban ubicados en el capítulo correspondiente a "La Administración de Justicia". Con la Constitución de 1860,¹² la figura del Juez de Paz fue regulada expresamente dentro del capítulo correspondiente al Poder Judicial, sin embargo, mediante la Ley del 17 de abril de 1861¹³ modificatoria del Reglamento de Jueces de Paz, se determinó que los prefectos los designen entre los candidatos propuestos en terna por los Jueces de Paz Letrados.

Las modalidades de elección establecidas en este tramo del siglo XIX, nos llevan a coincidir con David Lovatón¹⁴ en que nuestro sistema jurídico era ambivalente, en tanto que de un lado los Jueces de Paz eran parte del Poder Judicial y de otro lado su designación dependía de autoridades políticas: los Alcaldes primero y los Prefectos, después. Nada más inconveniente para la vigencia del principio de separación de poderes que la designación de las autoridades de un poder del Estado dependa de otro poder.

Con el advenimiento de la Constitución de 1867,¹⁵ serán las Cortes Superiores quienes nombrarán al Juez de Paz de la terna propuesta por los jueces de primera instancia, pasando a ser parte de forma definitiva, al menos formalmente, del Poder Judicial.

Posteriormente, la aún vigente Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁶ atribuyó al Consejo Ejecutivo de este poder del Estado, la facultad de designar a los jueces de paz teniendo en consideración las propuestas de los consejos municipales, distritales, concejos municipales menores, comunidades campesinas, nativas y parcialidades. Sin embargo, esta disposición tuvo poco tiempo de duración en tanto que, con la promulgación de la Carta Política de 1993, se establece por primera vez en la historia, la elección popular de los jueces de paz.

En su artículo 152° la Carta Magna de 1993, además de determinar que los jueces de paz son elegidos por elección popular, establece la reserva de ley para el desarrollo de las reglas electorales correspondientes. No obstante la referida reserva legal, la inactividad del legislador fue determinante para que mediante Resoluciones Administrativas N° 844 y 1062,¹⁷ el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, faculte a los presidentes de las Cortes Superiores de Justicia para designar o ratificar a los jueces de paz de sus distritos judiciales y establezca un procedimiento de elecciones mediante asambleas populares.

Consideramos que estas disposiciones eran inconstitucionales, pero tenían las siguientes virtudes: a) que el sistema de elección implementado era conforme a la Constitución, b) que apuntalaba la participación de la mujer implementando un sistema de cuotas para las candidaturas y cargos, c) que solucionaba parcialmente la incertidumbre de los Jueces de Paz frente al vencimiento del período de su mandato

13 Artículo 1°.- El primero de noviembre de cada año los jueces de primera instancia presentarán al Prefecto del Departamento o Provincia litoral, propuesta en terna para jueces de paz, de cada uno de los pueblos de su jurisdicción

Artículo 2°.- Los prefectos nombrarán uno de los propuestos en cada terna y remitirán los nombramientos a los jueces proponentes... para que éstos los pongan en mano de los interesados, cuidando los prefectos de dar aviso a la Corte Superior del distrito.

14 Lovatón, David y otros. Op cit.. 19.

15 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1867

Artículo 123.- (...) Los Jueces de Derecho serán nombrados por la Corte Suprema a propuesta de la respectiva Corte Superior. Los de paz serán nombrados por la Corte Superior respectiva a propuesta en terna del Juez de 1ª. Instancia.

Este dispositivo constitucional fue desarrollado por la Ley del 4 de diciembre de 1900, la cual disponía que los jueces de paz serán nombrados por las Cortes Superiores, a propuesta en terna sencilla, de los jueces de primera instancia de la respectiva provincia.

16 Aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-93-JSU, publicada en febrero de 1993 y entró en vigencia en marzo de 1993.

17 Resoluciones N° 844-CME-PJ y N° 1062-CME-PJ publicadas en enero y diciembre de 1999 respectivamente.

así como de la población beneficiaria (generalmente de zonas rurales) que se encontraban imposibilitadas de acceder a la justicia porque los cargos se quedaban vacantes ante el vacío legal. Sin embargo, el sistema resultaba inaplicable en aquellos juzgados de paz que cuentan con jurisdicciones muy extensas, como en la Selva, ya que por los costos de traslado, resultaba imposible reunir un número mayoritario de pobladores en una asamblea popular para una elección facultativa. Otro problema relacionado con lo antes expuesto es que las autoridades eran electas por mayoría simple, poniendo en peligro su legitimidad.

Ocho años después de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1993, el Congreso promulgó la Ley N° 27539, de Elecciones de Jueces de Paz No Letrados, que deroga el artículo 69° de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 152° de la Carta Magna, estableció las líneas generales para las elecciones de jueces de paz y encargó su reglamentación conjunta a la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE y al Poder Judicial - PJ, regulación que analizaremos posteriormente.

2.2 ¿Cómo han sido las elecciones en la práctica?

Con la Constitución de 1993 y las disposiciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en las zonas rurales tales como los centros poblados, caseríos y anexos así como en las comunidades campesinas y nativas que cuentan con jueces de paz, se desarrollaron diversas formas de elección teniendo como base común a las asambleas populares en la mayoría de los casos. A continuación, presentamos algunas formas particulares de elección utilizadas en estas comunidades y zonas rurales conforme a los testimonios de los representantes de algunas Cortes Superiores:¹⁸

“En Apurímac, se realiza la elección comunal las dos primeras semanas del mes de enero, los tenientes gobernadores convocan a reunión frente a la iglesia y todos los comuneros eligen entre listas, y los resultados son recogidos en un acta. La propia comunidad revoca a los jueces si es que no “se

portan bien”. El problema es que se produce manipulación política por parte de los gobernadores, u orientación de los comuneros.”

“En las comunidades de Junín generalmente se elige en asamblea por mano alzada al comunero que cuenta con mayor poder.”

“En Huancavelica, los electores hacen fila detrás de los candidatos de manera que gana el que cuenta con la cola más larga. En otros casos utilizan la mano alzada. Se conforman comités electorales de tres personas, los comuneros levantan un acta y todos los electores firman.”

“En Canta, las comunidades campesinas están despobladas y los pobladores sólo concurren para fiestas patronales, la mayoría de gente recurre al teniente gobernador para resolver sus conflictos, existe falta de interés en la elección del Juez de Paz.”

Todos los representantes de las Cortes que cuentan con juzgados de paz en zonas rurales y comunidades campesinas o nativas, coincidieron en que los gobernadores y tenientes gobernadores en ocasiones influyen en la decisión de los pobladores de la comunidad orientándolos a votar por el candidato afín a sus intereses partidarios. Por lo demás, consideran que las asambleas populares son el mejor mecanismo empleado en estas jurisdicciones porque “todos se conocen”. Sin embargo, ésta no fue la misma opinión de los representantes de las cortes superiores que cuentan con juzgados cuya jurisdicción coincide con las capitales de provincia o los distritos, por cuanto les había sido imposible poder reunir en una asamblea popular a un número significativo de electores de la circunscripción y en consecuencia, opinaban que esa elección carecía de legitimidad.

III. LEY N° 27539 Y SU REGLAMENTO: ¿PROBLEMA O POSIBILIDAD?

No pretendemos agotar con este acápite el análisis desde el punto de vista del derecho electoral, de todos los extremos de la Ley y el Reglamento de Elecciones de Jueces de Paz, pero sí

18 Los testimonios pertenecen a los representantes de las Cortes Superiores a nivel nacional designados para coordinar el proceso electoral de jueces de paz con la ONPE en los talleres grupales realizados en el Primer Encuentro de Coordinación para las elecciones de jueces de paz entre ONPE y el Poder Judicial, organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Poder Judicial los días 27 y 28 de febrero de 2003 en la ciudad de Lima.



contribuir a remarcar sus puntos más álgidos con ocasión de los comicios que conforme a ley, deben realizarse el presente año.

3.1 Finalidad de los procesos electorales

Los procesos electorales son el mecanismo a través del cual la ciudadanía administra el poder, confiere autoridad. En sentido estricto, podríamos referirnos a “una técnica de designación de representantes”,¹⁹ sin embargo existe una limitación, que el método elegido tiene que enmarcarse dentro de lo que se conoce como “democracia”.

Para que un proceso electoral sea considerado democrático, el ciudadano debe tener la posibilidad real de optar libremente entre opciones diferentes y con la vigencia de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral, es decir, las reglas de la contienda y las libertades y derechos políticos,²⁰ lo que comúnmente se denomina “elecciones libres y justas”.²¹

3.2 ¿Qué es un “sistema electoral” y cuál ha sido el empleado en la Ley y Reglamento de Elecciones de Jueces de Paz?

El sistema electoral en sentido amplio, tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se puede convertir votos en escaños parlamentarios (caso de elecciones parlamentarias) o en cargos públicos (caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.).²²

En sentido estricto, el sistema electoral es el método a través del cual los votos de los ciudadanos se convierten en cargos públicos. Este método está compuesto por la circunscripción electoral, que es la subdivisión del territorio nacional, la forma de la candidatura (individual o a través de algún tipo de

lista), el procedimiento de votación, el procedimiento de asignación de los cargos, el método de cómputo, barreras legales, etc.²³

a) Circunscripciones electorales: delimitación geográfica de los juzgados de paz y el problema del padrón electoral

Las circunscripciones electorales se entienden como los espacios del territorio nacional divididos en determinados número y tamaño que agrupan a un conjunto de electores. Así, por ejemplo, en un proceso electoral municipal, las circunscripciones electorales para los alcaldes distritales equivalen a los distritos y para los alcaldes provinciales, a las provincias. En el mismo ejemplo, el número de las circunscripciones electorales para elecciones de alcaldes provinciales es 198; 1634 para distritales.

Las circunscripciones electorales resultan relevantes para la relación entre los votos y escaños – cuanto menor sea el tamaño de

la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral porque el poder se concentrará en un pequeño número de organizaciones políticas – así como para las oportunidades de los partidos políticos en cuanto a su representación política, su estructura y las relaciones de poder. Como ejemplo tenemos que para el proceso electoral municipal, debido al tamaño de la circunscripción, el Jurado Nacional de Elecciones asignó a la provincia de Lima 39 regidores (o escaños, según la definición) mientras que a la provincia de Yauyos le asignó 7 regidores,²⁴ lo cual determina a su vez que en Lima sea posible la participación de mayor número de organizaciones políticas en el poder (obtención de escaños), que en Yauyos.

Para el Proceso Electoral de Jueces de Paz de aproximadamente 4800 circunscripciones electo-

19 Fernández Baeza, Mario; Nohlen Dieter: Elecciones, Diccionario Electoral, CAPEL, San José, 2000.

20 Op cit. Loc cit.

21 Guy S. Goodwin-Gill, Elecciones Libres y Justas, Derecho Internacional y Práctica, Unión Parlamentaria. Ginebra, 1994.

“En cualquier Estado, la autoridad de los poderes públicos sólo puede derivar de la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas, libres y justas, celebradas a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igual y secreto”

22 Nohlen, Dieter: Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina., IIDH: México DF, 1998.

23 Nohlen, Dieter.: Sistemas Electorales, Diccionario Electoral, CAPEL, San José, 2000.

24 Resolución N° 089-2002-JNE. Determinan número de regidores municipales provinciales y distritales del país, publicada el 23 de marzo de 2002.

rales, no hablaremos de organizaciones políticas, porque además de establecer candidaturas individuales, la ley proscribió cualquier tipo de campaña política.

El artículo 3° de la Ley de Elecciones de Jueces de Paz dispone que habrá cuando menos un Juez de Paz en cada distrito a que se refiere el artículo 189° de la Constitución, mientras que el Reglamento de Elecciones de Jueces de Paz - en adelante, el Reglamento - ha optado por definir a las "nominaciones" de los Juzgados de Paz como la circunscripción electoral donde se elegirá por lo menos a un Juez de Paz Titular y un Juez de Paz Accesitario.²⁵

En este sentido, tenemos que la circunscripción electoral para la elección de jueces de paz de un lado será la jurisdicción de cada juzgado de paz y su correspondiente competencia territorial, la cual puede ser distinta de la división política establecida por la Constitución,²⁶ y comprender: un distrito, parte de un distrito y de otro, partes de tres distritos; o, encontrarse en el centro de un distrito teniendo alrededor 2 ó 3 juzgados más, etc.

De otro lado, no en todos los casos encontramos un solo Juez de Paz en una jurisdicción; puede que ésta cuente con varias "nominaciones", es decir, que en un mismo espacio geográfico existan varios juzgados de paz instalados por la Corte Superior en atención a la carga procesal. Así, en una sola jurisdicción podemos encontrar un juez de primera nominación coexistiendo con otros de segunda, tercera o cuarta nominación sólo a unos pocos metros de distancia. En este sentido, conforme a lo dispuesto por el Reglamento, cada una de esas

nominaciones será también una circunscripción electoral.

Asimismo, el Reglamento dispone que para la elección no sólo tiene que estar claramente delimitada la competencia territorial del juzgado de paz,²⁷ sino que también debe estarlo la población electoral, es decir, aquellos ciudadanos a quienes corresponde ejercer el derecho de sufragio dentro de los límites territoriales señalados.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC - cuenta con un padrón electoral²⁸ que consigna los nombres, apellidos, firma y huella digital de los ciudadanos, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de las Mesas de Sufragio. Sin embargo, el padrón electoral para este proceso deberá reportar, además de los datos anteriores, "el centro poblado" al que pertenece cada ciudadano y efectuar un consecuente reagrupamiento de las mesas de sufragio²⁹ a fin que los electores, efectivamente elijan al Juez de Paz de su circunscripción y que las elecciones traduzcan la expresión auténtica de los ciudadanos.³⁰ Consideramos que RENIEC sólo podrá llevar a buen término esta delimitación de los electores, mediante un censo poblacional o un empadronamiento por centros poblados, salvo mejor parecer.

b) La candidatura

Las candidaturas son individuales, en otras palabras, cada candidato solicita su inscripción respaldado por una relación de vecinos de su circunscripción y una declaración jurada en formato simple, declarando que cumple con todos los requisitos exigidos por ley. Esto responde a la lógica

25 Artículo 4° del Reglamento de Elecciones de Jueces de Paz No Letrados.

26 El artículo 189° de la Constitución dispone que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local.

27 Dicha información será difícil de concretar en tanto que las Cortes Superiores no cuentan con un data completa de sus juzgados de paz y menos de la delimitación de la competencia territorial de los mismos. Ello, es comprensible en atención que muchos juzgados de paz fueron creados en el siglo XIX y no existe registros de su creación.

28 LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

Artículo 196.- El Padrón Electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar; se elabora sobre la base del registro único de identificación de las personas; se mantiene y actualiza por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil según los cronogramas y coordinaciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

29 Para ilustrar lo expuesto ponemos el siguiente ejemplo: El distrito A cuenta con los centros poblados 1, 2, 3 y 4 y el distrito B con los centros poblados (a), (b), (c), (d), y (e). El Juzgado de Paz de Querocotillo, abarca los centros poblados 1 y 2. El Juzgado de Paz de Aplao, los centros poblados (b), (c), y (d), el de Angaraez sólo (a) y el de San Pablo 4 y (e). RENIEC sólo registra a los pobladores hasta distritos A y B, pudiendo ser que la mesa de sufragio de un elector del centro poblado 1 se encuentre en 4 y consecuentemente dicho elector vote por una autoridad que no le corresponde, si es que no se produce el reagrupamiento de las mesas que proponemos.

30 El artículo 176° de la Constitución Política del Perú, establece como finalidad de los organismos electorales, asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.



que atraviesa todo el Reglamento respecto de que estas autoridades no representan ningún tipo de interés político partidario ni de grupo, sino que concurren a la contienda electoral sólo con el respaldo de su prestigio personal.

A diferencia de lo que dispuso la Ley Orgánica del Poder Judicial,³¹ la Ley y el Reglamento favorecen la participación de los vecinos honorables de la localidad, ya que les exige una conducta intachable, les requiere que cuenten por lo menos con educación primaria completa y que tengan dominio del idioma del lugar donde van a ejercer el cargo - quechua, aymara u otros - además del castellano.

Dado que las circunscripciones son uninominales (se elegirá una autoridad en cada una de ellas) el sistema electoral sólo permite la aplicación del principio mayoritario, lo que significa que el que obtiene la mayor cantidad de votos obtiene el cargo de Juez de Paz Titular, proclamándose a los que obtengan la segunda y tercera votación más alta como Juez de Paz Accesitario y Juez de Paz Suplente, respectivamente.³²

c) Procedimiento de votación

La ley determina dos modalidades de elección bien definidas: las elecciones en comunidades campesinas y nativas, de acuerdo a usos y costumbres, y las elecciones en el resto de juzgados de paz, conforme a reglas convencionales. El Reglamento, por su parte, subdivide en dos a los juzgados que no son comunidades campesinas o nativas: a) circunscripciones rurales y b) circunscripciones que coinciden con distritos o capitales de provincia. Si bien ambas modalidades cuentan con las mismas reglas de elección convencionales, a las primeras se les ha conferido un mayor plazo para su ejecución - 20 días naturales - en atención a las dificultades geográficas que presentan; mientras que las segundas se realizarán en fecha única, el 26 de octubre.

Respecto del procedimiento de votación, tendremos de un lado a la elección "convencional",

que es la regulada en la Ley Orgánica de Elecciones y que se aplica para todos los procesos electorales³³ y, de otro lado, la votación según usos y costumbres, que puede tener a su vez distintas modalidades en atención al ordenamiento interno de las comunidades y respecto de las cuales pondremos mayor atención en adelante.

d) Barreras legales

Son conocidas como aquellas disposiciones implementadas en el ordenamiento electoral con el fin de llevar a cabo una selección natural, impidiendo la participación de determinadas organizaciones políticas.

Como no es una contienda política propiamente dicha, sino que por las características del cargo en disputa, estamos ante una contienda vecinal entre candidaturas individuales, la única barrera prevista en la ley es que al momento de la solicitud cada ciudadano presente una relación de vecinos que respalden su candidatura en número no menor al 0.5% del total de electores de su circunscripción judicial.³⁴

3.3 Supervigilancia / Organización y Ejecución

Supervigilancia

El artículo 7° de la Ley de Elecciones de Jueces de Paz dispone que en comunidades campesinas y nativas las elecciones se realizarán respetando sus usos y costumbres, debiendo la ONPE solamente supervigilar que las asambleas u otros métodos de elección directa expresen la real voluntad de los ciudadanos electores (el resaltado es nuestro).

Si leemos este dispositivo de manera conjunta con el artículo 149° de la Constitución que dispone que las comunidades campesinas y nativas son autónomas en su organización interna, podríamos afirmar que el referido dispositivo de la Ley es inconstitucional. Sin embargo, consideramos que los principios de presunción de constitucionalidad de las normas³⁵ y de unidad de la

31 Dicho artículo señalaba que se preferirán para las candidaturas a los estudiantes de derecho, en una clara desnaturalización de la institución de la justicia de paz.

32 Artículos 4° y 31° del Reglamento de Elecciones de Jueces de Paz No Letrados

33 Artículos 259° a 262° de la Ley Orgánica de Elecciones.

34 Artículo 8° de la Ley N° 27539

35 Según el principio de interpretación conforme a la Constitución, una ley no ha de ser declarada nula cuando pueda ser interpretada en concordancia con la Constitución. EN: Hesse, Konrad. La interpretación Constitucional. En Escritos de Derecho Constitucional. Madrid, 1983. p53.

Constitución³⁶ impulsaron a quienes elaboraron el Reglamento a interpretar que dicha supervigilancia sólo puede hacer alusión a que la labor de ONPE se circunscribirá a “observar” la elección en estas comunidades, levantando un acta sobre las posibles incidencias para ser puestas en conocimiento de la Corte Superior correspondiente. Coincide con esta interpretación nuestra opinión que el legislador no pretendió que se controlara la “legalidad” de la elección; caso contrario, consideramos que la norma habría asignado al Jurado Nacional de Elecciones la fiscalización de la elección conforme a sus facultades constitucionales y habría omitido anteponer el término “solamente” a la supervigilancia, el mismo que es usado a fin de puntualizar que las elecciones en estas comunidades se llevan a cabo conforme a sus usos y costumbres.

Organización y ejecución

Estos conceptos señalan etapas diferenciadas de un proceso electoral, en la gestión del mismo, pues la celebración de elecciones implica una variedad de actividades, desde el diseño del mismo hasta la obtención de resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa, el registro de electores, la inscripción de candidatos, la preparación y control del material electoral, las actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de los miembros de mesa, el cómputo de votos, etc.³⁷

En el Proceso Electoral de Jueces de Paz la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para poder ingresar a la etapa de organización y ejecución del proceso debe contar con la información que, de acuerdo a las normas electorales, debe proporcionarle el Poder Judicial, siendo las más importantes el número de Jueces de Paz, las nominaciones existentes, así como el ámbito territorial de aquellos, lo que permitirá a su vez identificar a los electores de este proceso y adscribirlos a una determinada circunscripción electoral.

3.4 Las “cuotas” en las elecciones de jueces de paz

El contenido esencial del derecho a la igualdad se compone de una doble dimensión conocida como formal y material; entendiéndose a la primera como un límite constitucional a los legisladores para que las leyes traten y se apliquen por igual a las personas. La igualdad material, por su parte, apunta a que dada la existencia de diferencias naturales entre los seres humanos, el Estado debe crear las condiciones necesarias para generar esa igualdad, dentro de cuya clasificación encontramos a las acciones afirmativas que, a grandes rasgos, podríamos definir las como aquellas que el Estado implementa cuando verifica la existencia de desventajas reales respecto de ciertos grupos sociales, a fin de fomentar su equiparidad y la consecuente vigencia del derecho a la igualdad.³⁸

Susana Sottoli sostiene que la participación de las minorías en el poder político se verifica esencialmente mediante la implementación de dos mecanismos en un sistema electoral: a) “las cuotas” en las listas de participación; y, b) el sistema de circunscripciones electorales, es decir, asegurar la existencia mínima de un número de curules para un determinado grupo minoritario, tales como mujeres, indígenas, etc.³⁹

El ordenamiento jurídico peruano ha implementado el sistema de cuotas de género en el derecho electoral a fin de que, como acción afirmativa, propicie su mayor participación en el ejercicio de los derechos políticos. Así tenemos que las listas de candidatos tanto para elecciones municipales como para regionales debe contar con un 30% de mujeres, siendo causal de improcedencia en la inscripción la trasgresión de dicha norma.

Pese a que el porcentaje de mujeres que ejercen los cargos de jueces de paz es mínimo,⁴⁰ la Ley de Elecciones correspondiente no implementa ningún mecanismo de cuotas que contribuya a la unidad en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debemos

36 Según el principio de la unidad de la Constitución, todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales. Ibid p. 48.

De esta manera, para efectuar una interpretación adecuada al presente caso, se requiere tener en consideración no sólo las normas sobre derechos políticos, también la correspondiente a la regulación de las comunidades campesinas y nativas.

37 López Pintor, Rafael, Administración Electoral, Diccionario Electoral. CAPEL. San José, 2000.

38 Claro ejemplo de ello resulta el trato diferenciado que en el centro de trabajo debe conferírsele a la madre gestante.

39 SOTTOLI, Susana. Representación de minorías y mujeres: cuotas, etcétera. En: Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. IIDH, México DF, 1998.

40 “Otro dato interesante se refiere a las mujeres: sólo 30% fueron elegidas en asamblea o por la comunidad, frente a 58% de varones. Esto también tiene relación con lo que señalábamos respecto de que las mujeres no suelen ejercer como juezas de paz en la zona andina (donde se producen más asambleas), y con el hecho de que la mayoría son abogadas designadas por el Poder Judicial sin consideración de una asamblea” En Lovatón, David, op cit p103.



tener en consideración que dado que las circunscripciones son uninominales y que en consecuencia no procede una lista de candidatos, sino una candidatura uninominal, consideramos que dicha acción afirmativa sólo habría podido implementarse reservando un cargo para una mujer en cada circunscripción ya sea como Juez de Paz, Accesitario o Suplente, con lo que el sistema electoral adoptaría el segundo mecanismo propuesto por Susana Sottoli.

Con relación a las cuotas de mujeres en las listas de candidatos, Francisco Eguiguren⁴¹ sostiene, que no obstante su carácter progresista y democratizante, se podría argumentar que vulnera la libertad de elección de los ciudadanos al alterar reglas básicas del principio representativo democrático y de la libertad del sufragio. Sin embargo agrega, que es cierto que ello determina un cupo en las listas pero de ninguna manera llevará a la imposición de los finalmente electos.

En este orden de ideas, consideramos que para descartar cualquier posible transgresión a los derechos de participación política de los ciudadanos, en el presente proceso electoral no resulta viable la implementación de cuotas, y que corresponde a los organismos electorales y a la sociedad civil, incentivar a la población femenina para que participe en esta contienda electoral.

IV. CONCLUSIONES

El proceso electoral de jueces de paz tal y como se encuentra planteado en la Ley de Elecciones de Jueces de Paz, podría importar la desnaturalización de dicha institución. De un lado, porque las

elecciones en los centros poblados o circunscripciones rurales se han venido llevando a cabo en asambleas populares sin mayor inconveniente y la introducción de reglas electorales convencionales podría trastocarlas. En este mismo camino podrían estar las elecciones en comunidades campesinas y nativas que cuenten con juzgados de paz ya que si bien conforme a ley, la Oficina Nacional de Procesos Electorales sólo "supervigilará", no hay indicios del impacto que dicha incursión podría generar. Sin embargo, consideramos que la extensión de las circunscripciones que coinciden geográficamente con los distritos o las capitales de provincia, hace inviable su elección mediante una asamblea, y la intervención de un tercero especialista en elecciones sería importante.

De otro lado, el hecho que la ley disponga que el cargo de Juez de Paz será remunerado, podría atraer como candidatos ya no al vecino honorable y de buen criterio que desea prestar un servicio a la comunidad sino a cualquier persona que sólo busque lucrar con el puesto.

Finalmente, consideramos que este proceso electoral es complejo y genera un gran desafío para los organismos electorales, no sólo por el elevado número de autoridades materia de elección (4800 jueces de paz aproximadamente) y la necesidad de crear un padrón electoral adecuado para la misma, sino que además deberán observar en sus actividades (elaborar material electoral, brindar educación ciudadana, impartir justicia electoral, etc.) una visión que tenga en consideración las peculiaridades de esta institución tan importante y antigua como es la justicia de paz, pero sin dejar de lado el marco normativo electoral vigente.

41 EGUIGUREN, Francisco. Estudios Constitucionales. Lima: ARA Editores, 2002. p 116.