

Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI*

JAIME ESCOBEDO SÁNCHEZ

<jaime.escobedo@pucp.edu.pe>

Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

Perú

[Resumen] Los primeros jueces de paz del Perú se remontan a la década de 1820 y desde entonces constituyen un cuerpo de autoridades locales sui generis en la historia del país. No existe otra autoridad local que administre justicia en nombre del Estado, en virtud de la elección o de la propuesta de sus propios vecinos y sin la necesidad de acreditar conocimientos en la disciplina del derecho. En ese sentido, este artículo explica los principales cambios y las continuidades en el perfil de esta autoridad local, así como las modalidades a través de las cuales fueron elegidas o designadas, y las principales dificultades en la conducción de los procesos desde 1823 hasta la actualidad.

[Palabras clave] Justicia local, autoridad local, ciudadanía, elección popular

[Title] The justice of the peace in Peru. Profile, modalities and contexts for the elections during the 19th, 20th and 21st centuries

[Abstract] The first justice of the peace in Peru date back to the 1820s and have since then become an entity of local authorities sui generis in the history of the country. There is no other local authority that administers justice in the name of the State, by virtue of the choice or proposal of its own neighbors and it does not need to prove knowledge in law matters. In this sense, this article explains the main changes and continuities in the profile of this local authority, as well as the modalities by which they were elected or appointed, and the main difficulties in conducting the processes from 1823 to the present.

[Keywords] Local justice, local authority, citizenship, popular election

ESCOBEDO, JAIME «*Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI*». En *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 119-144

[Recibido] 28/09/2017 & [Aceptado] 25/10/2017

* Este artículo se basa en un estudio previo sobre la justicia de paz que lleva por título: «Justicia de Paz del Perú. Rurasqanchikmi» (Escobedo, 2017).

INTRODUCCIÓN

La década de 1820 fue un periodo de transformaciones de distintas intensidades en el Perú. En el plano político, hubo una ruptura en el modelo de Estado, cuando se reemplazó el modelo monárquico del siglo XVI por uno de corte republicano, pese a las intenciones de José de San Martín de instaurar una monarquía republicana. En el plano institucional, más bien, hubo una transición por la cual desaparecieron algunas instituciones coloniales, como los cabildos y las intendencias. Otras instituciones fueron rebautizadas, como la Real Audiencia y los Ayuntamientos: la primera se convirtió en la Alta Cámara de Justicia de 1821 y, dos años después, en la Corte Superior (Fuentes, 1873); los ayuntamientos fueron reemplazados por el Poder Municipal. Por último, otras instituciones se amoldaron al nuevo modelo republicano, como los alcaldes de los excabildos que asumieron un rol central en el nuevo Poder Municipal y Poder Judicial. Finalmente, en el plano social, no hubo cambios sustanciales, más allá del reemplazo de la élite de españoles y autoridades virreinales por la élite de criollos, militares y otros notables locales que ejercieron el poder hasta la primera mitad del siglo XX. Pues bien, en este periodo de transformaciones, también surgió un destacado protagonista de la historia del Perú: el juez de paz, la única autoridad local *sui generis* que subsiste en el país.

En efecto, el juez de paz, introducido oficialmente por la Constitución Política de 1823 y pieza importante de la actual Constitución de 1993, es una autoridad local *sui generis* por donde se la observe. Es el único individuo que mantiene la calidad de juez sin necesidad de ser un jurista y, aún más, subsiste como parte de un modelo de administración de justicia profesional, es decir, de un modelo que privilegia la participación de abogados, de ahí que a inicios del siglo XX se introdujera la figura del juez de paz letrado. En segundo lugar, el juez de paz es el único juez del Estado peruano que en diversas etapas de su trayectoria ha sido elegido por sufragio popular. Los otros jueces o bien han sido designados por alguna entidad o bien han accedido al cargo en virtud de un procedimiento meritocrático. En tercer lugar, el juez de paz es un integrante del Poder Judicial, pero, en la práctica, ha mostrado más afinidad y proximidad con otras autoridades locales como los alcaldes, regidores, gobernadores y, también, con los poderes locales, sean los hacendados de antaño o las autoridades comunales de la actualidad. En cuarto lugar, los jueces de paz siempre han sido algo más que jueces en su respectiva localidad; han desempeñado, a la vez,

funciones en la arena política, administrativa, notarial, electoral, etcétera. En quinto y último lugar, su condición de juez lego en derecho le ha permitido administrar justicia con un criterio de equidad y sin ajustarse a las formalidades del proceso judicial ordinario.

Aclarado ello, en este artículo nos proponemos analizar la forma particular de elección de los jueces de paz desde 1823 hasta la actualidad. Advertimos que debido a la escasez de estudios sobre esta autoridad local, elegimos aproximarnos a su modalidad de elección por el lado del régimen jurídico y del régimen general de participación política, en relación con los cuales existe una nutrida cantidad de normas y un número importante de estudios realizados desde la Academia. Conviene precisar, además, que nuestro análisis sobre las modalidades de elección del juez de paz abarca la descripción del perfil de los candidatos; la etapa de postulación o propuesta de candidatos; el método de elección; y la designación y la juramentación de esta autoridad local. De todo lo anterior se desprende que han existido cinco modelos de elección del juez de paz en la historia.

1. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR SUFRAGIO INDIRECTO (PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX)

Mencionamos que la Constitución Política de 1823 introdujo la figura del juez de paz en el Perú. A esta flamante autoridad local se le encomendó propiciar la conciliación entre ciudadanos, con el fin de evitar que lleven su conflicto a los tribunales ordinarios, así como intervenir directamente en la resolución de conflictos de menor cuantía o menor gravedad criminal. Los primeros responsables de ejercer el papel de jueces de paz, entonces, en añadidura a sus otras funciones republicanas, fueron los alcaldes y, en ciertos lugares, los regidores. No fue una novedad, por cierto, que a los alcaldes les atribuyeran esta función, como recuerda Diez, pues, en la época colonial, los cabildos de indios o de españoles estaban integrados por uno o dos alcaldes, según la población, un procurador de cabildo y un número de regidores que regían los asuntos locales y representaban a la población. En el caso particular de los alcaldes, estos «ejercían labores de resguardo del orden público, administración de justicia y también recaudaban el tributo» (Diez, 2015, p. 126). Aún más, inclusive en el breve lapso de gobierno de José de San Martín, el Reglamento Provisional de Tribunales y Juzgados, aprobado el 10 de abril de 1822, mantuvo concentradas en manos del alcalde (fuero municipal)

las funciones de gobierno interior y de justicia local, en este último caso con el título de «jueces de primera instancia».

Así pues, los primeros alcaldes jueces de paz, al igual que los diputados y senadores eran elegidos por sufragio indirecto a través de colegios electorales. Estos últimos, divididos en colegios electorales de parroquia y de provincia dominaron el sistema de sufragio general hasta finales del siglo XIX. Como menciona Aguilar,

Los colegios electorales tuvieron vigencia desde 1823 hasta 1896, con excepción del periodo de 1855-1861. Estos colegios electorales estuvieron divididos en colegios electorales de parroquia y colegios electorales de provincia. Su instalación se realizaba en los años de elecciones y terminaba después de concluida la elección, aunque en algunos casos duraban dos años, es decir, hasta la siguiente convocatoria. Las elecciones para las autoridades políticas se realizaban en dos niveles. Primero, en el ámbito parroquial para elegir a los electores de parroquia y en un segundo momento en el ámbito provincial para elegir por el voto de los electores de parroquia a los candidatos de preferencia. Las elecciones eran entonces, indirectas. Este sistema de elección por colegios electorales tuvo sus antecedentes en la legislación de Estados Unidos (2002, p. 9).

En el caso particular de los primeros alcaldes jueces de paz, su elección se realizaba a través de los colegios electorales de parroquia. Cuando la Ley Orgánica de Elecciones, de julio de 1834, incluyó la elección directa de los jueces de paz, estos continuaron siendo elegidos a través de esta clase de colegios¹. En ellos elegían y podían ser elegidos personas con ciertas cualidades, cualidades que constituían los requisitos de ciudadanía de la época. De ordinario, se trataba de ciudadanos en ejercicio, que tenían una edad mínima, eran vecinos y residentes del pueblo, tenían alguna propiedad, ejercían alguna profesión, arte u oficio que les producía una renta anual, eran personas de probidad notoria e, idealmente, debían saber leer y escribir, aunque esta última condición admitía excepciones, como cuando se trataba de población indígena. Todas las constituciones y leyes electorales emitidas entre 1823 y 1850 reprodujeron la mayoría de estos requisitos, con variantes en la edad mínima, el tiempo de residencia o domicilio, la cantidad de renta anual o el valor de la propiedad. Pero, además de estos requerimientos comunes, la legislación especial contemplaba, por un lado, exigencias adicionales a los candidatos residentes en Lima, Arequipa, Cusco, Ica, Pasco, Puno, Trujillo, Piura, Lambayeque y Cajamarca: en estos

¹ Todos estos jueces de paz, sean alcaldes jueces de paz o bien jueces de paz a secas cumplían su servicio uno al lado del otro en las municipalidades o por turnos, dependiendo de la localidad.

lugares había que tener una edad mínima de treinta años y una renta comprobada no menor de 700 pesos (en otros sitios esta renta mínima era de 300 pesos). Por otro lado, dicha legislación estimaba que los candidatos no residentes en capitales de departamentos o provincias debían ser padres de familia y tributarios de una contribución no menor de la que aportaban los indígenas. Nadie que cumpliera estas características podía excusarse arbitrariamente de intervenir en la elección, bajo de amenaza de castigo, pues el cargo de juez de paz, como otros cargos de autoridad local eran considerados cargos concejiles².

Con las personas que cumplían los requisitos señalados en el párrafo anterior comenzaba el proceso de elección de los jueces de paz, cuyo número, no está demás señalar, obedecía a una regla preestablecida en la ley: a mayor número de habitantes de un pueblo o ciudad, mayor cantidad de jueces de paz (ver imagen 1). Todo iniciaba con la convocatoria a los electores de la respectiva circunscripción electoral, que tenía lugar en un mes específico del calendario electoral, por lo general en diciembre o enero. En esta reunión se elegía a un número predeterminado de representantes, denominados «electores de parroquia» o «electores municipales». Ningún ciudadano podía eximirse de esta responsabilidad, salvo por dispensa expresa de la ley electoral o municipal, como tampoco podía votarse a sí mismo. Luego de la respectiva votación, que a veces se prolongaba por varios días, los ciudadanos que eran seleccionados por mayoría de votos constituían el grupo de elegibles para el cargo concejil de juez de paz (en caso de empate, se recurría al sorteo).

Luego de elegir a los electores de parroquia o municipales, según fuera el caso, estos eran convocados a una sesión posterior para que se seleccionara de entre ellos a las autoridades locales, fueran estas alcaldes y regidores jueces de paz o, directamente, jueces de paz. Los elegidos no podían excusarse de servir en estos cargos concejiles, salvo por impedimento físico o legal determinado por las municipalidades. Si los elegidos eran tachados, según los fundamentos de la tacha, el gobernador o el prefecto podían volver a convocar al colegio electoral para que tomara una decisión. Los que cumplían el plazo de servicio

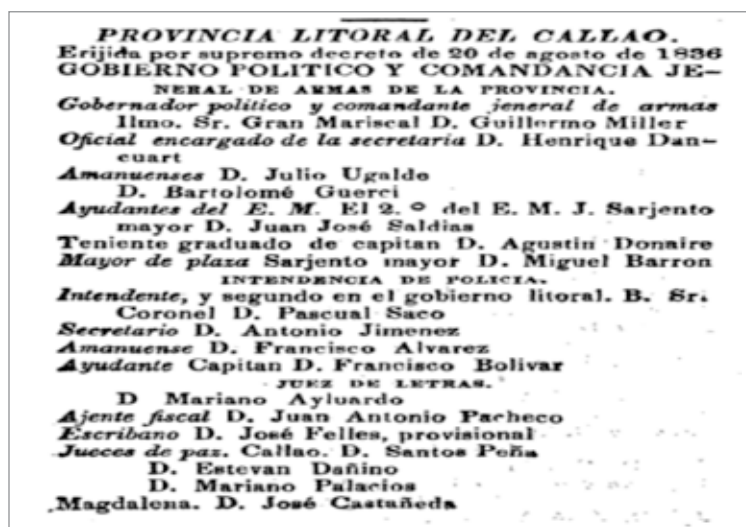
2 Juez de paz, como gobernador, teniente gobernador o regidor, eran considerados cargos u oficios concejiles, en la medida en que se trataba de un servicio civil a la comunidad que ningún ciudadano en ejercicio podía renunciar a desempeñar. En cambio, los jueces de primera instancia y los vocales supremos y superiores ejercían un oficio profesional, sujeto a más requisitos que la simple ciudadanía, como ser abogado o haber ejercido la profesión durante un determinado número de años.

como jueces de paz, que oscilaba entre uno o dos años, a veces podían ser reelegidos previa aceptación por ellos mismos, pero en otras ocasiones la reelección estaba prohibida: dependía de la ley vigente. En cualquier caso, si el mandato duraba dos o más años, la legislación especial consideraba la figura de la renovación por mitades de las autoridades locales al finalizar el primer año³.

A mediados del siglo XIX, los ciudadanos que eran elegidos jueces de paz debían juramentar recitando el juramento prescrito por la Constitución Política de la época, usualmente, ante el juez de primera instancia, siempre que se tratase de las capitales de provincia (en los otros pueblos el juez de paz juraba ante quien iba a dejar el cargo).

IMAGEN 1

Jueces de paz de la provincia del Callao en la década de 1830



Fuente: Paredes (1837).

¿Hubo problemas en esta primera modalidad de elección de los jueces de paz? Sí y muchos. Las elecciones de jueces de paz a cargo de los colegios electorales de parroquia no estuvieron exentas de dificultades, debido, entre otras

3 En el caso de los pueblos, las comarcas o villas que tenían un número reducido de habitantes o de ciudadanos en ejercicio, la legislación de la época contemplaba la posibilidad de que los electores de la parroquia a la que correspondía el pueblo eligieran a sus autoridades locales entre los vecinos (ciudadanos en ejercicio). En caso de que la parroquia no contara con un número mínimo de electores parroquiales o municipales, los vecinos debían designar directamente a sus jueces de paz.

razones, a la superposición de las parroquias, a los obstáculos en el funcionamiento y en la convocatoria de los colegios electorales, y a los problemas en el registro o padrón de electores.

Así, durante las primeras décadas de la República, más de una vez se suscitaron controversias de límites entre parroquias y provincias, debido a la falta de una política de demarcación general del territorio, lo que llevó al Estado a promulgar leyes como la del 1 de setiembre de 1831 que, entre otras cosas, señaló que las disputas limítrofes entre parroquias se resolvieran sobre la base de la proximidad de sus respectivos centros poblados con el territorio en discordia. Otro problema recurrente fue el plazo de duración de los colegios electorales, tanto de parroquia como de provincia. Las normas constitucionales y electorales estimaban en dos años el periodo de funcionamiento y renovación de los colegios electorales; sin embargo, la inestabilidad política, la suspensión de leyes y las pugnas por el acceso al gobierno que caracterizaron los primeros años de la República del Perú ocasionaron que estos colegios pocas veces pudieran cumplir su periodo de función. Esta situación condujo a que diferentes gobiernos o el propio Consejo de Estado promulgaran leyes o emitieran dictámenes, como la ley del 11 de octubre de 1847 o los dictámenes del 22 de diciembre de 1846 y del 1 de febrero de 1849. En dichos documentos, respectivamente, se convocó, con carácter de urgencia, a los colegios electorales para su renovación; se extendió el plazo de su funcionamiento para que eligieran a los jueces de paz y jurados; y se precisó su plazo de funcionamiento. Igual de problemático fue el asunto de la elaboración del padrón de electores: en más de una ocasión, los llamados a elaborar el censo de electores tuvieron problemas para concluir el registro en los plazos previstos (usualmente, seis meses). Por esta razón, el gobierno de turno o el Consejo de Estado se vieron obligados a convalidar los anteriores padrones⁴.

2. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR LOS MUNICIPALES Y PREFECTOS (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX)

Durante este periodo, las municipalidades y las prefecturas se alternaron la conducción del proceso de elección y designación de jueces de paz. Las primeras condujeron formalmente el proceso entre 1853 y 1855 y, luego, entre 1856 y

4 Véanse, al respecto, el dictamen del Consejo de Estado de enero de 1852 y el decreto del 5 de enero del mismo año.

1861. Por su parte, las prefecturas tuvieron la misma potestad en diferentes periodos hasta finales del siglo XIX. En uno y otro caso, se mantuvieron algunas de las reglas heredadas del modelo de elección vía sufragio indirecto, como la obligatoriedad del cargo, el periodo de duración del servicio (uno a dos años), la posibilidad de reelección y la renovación de los jueces de paz por mitades.

Este cambio en la modalidad de elección de los jueces de paz, como era previsible, propició un conjunto de cambios en el perfil de los aspirantes al cargo hasta finales del siglo XIX. Así pues, en un primer momento, concretamente en 1851, se promulgó un Reglamento de Elecciones, cuyo artículo 58 estableció que, para ser juez de paz, bastaba ser ciudadano en ejercicio y saber leer y escribir. De forma complementaria, el citado reglamento estipuló que solo en las capitales de departamento los candidatos a juez de paz necesitaban acreditar una renta de por lo menos 300 pesos anuales. En un segundo momento, entre 1853 y 1856, se promulgaron nuevas leyes orgánicas de municipalidades y un Reglamento de Jueces de Paz que, además de ser las responsables directas del reemplazo de la modalidad de elección vía sufragio indirecto, provocaron que se dejara de exigir a los aspirantes a jueces de paz, por ejemplo, los requisitos que debían cumplir los candidatos a diputados. En un tercer momento, en 1855, durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, las propuestas de candidatos este cargo debían estar acompañadas de una explicación sobre «el mérito y servicios de cada uno de los candidatos» (artículo 2 del decreto del 3 de febrero de 1855). En 1861, otra ley promulgada por Castilla, dispuso que los candidatos debían ser ciudadanos en ejercicio, vecinos del pueblo donde se había de ejercer el cargo, saber leer y escribir, y tener una renta no menor de 300 pesos o alguna profesión (en este último supuesto, solo si tenían su domicilio en las capitales de departamento o de provincias).

Ahora bien, si volvemos al análisis de las características de la segunda modalidad de elección de jueces de paz en la historia, es importante precisar que cuando este proceso estuvo a cargo de las municipalidades se trataba tanto de un proceso de elección como de comisión (jueces de paz comisionados). En efecto, según la Ley Orgánica de Municipalidades de 1853 y el Reglamento de Jueces de Paz de 1854, una vez que asumían el cargo los municipales, al día siguiente de su instalación debían elegir entre sus miembros, por mayoría de votos, a aquellos que ejercerían el cargo de jueces de paz. Los regidores nombrados asumían la comisión de juez de paz y, sobre esa base, podían excusarse

de aceptar otras comisiones, pero no así de asistir a las sesiones de concejo ni de participar en la adopción de acuerdos. Esta comisión duraba todo un año y para ello la municipalidad debía precisar el distrito civil donde el regidor juez de paz desempeñaría sus funciones. Los pueblos que no contaban con municipalidad tenían jueces de paz nombrados por la municipalidad más cercana, pero elegidos entre sus propios vecinos. Todos estos jueces de paz se instalaban en presencia de los prefectos, subprefectos o gobernadores, según el lugar, tomaban posesión del cargo en enero de cada año y su juramentación estaba a cargo del juez de primera instancia o de un juez de paz comisionado en caso faltara el primero.

En 1855, durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, el proceso de elección de los jueces de paz se trasladó de la esfera municipal al ámbito del Poder Ejecutivo. Por un breve periodo, los jueces de paz dejaron de ser elegidos entre los miembros de la municipalidad y debían someterse a un proceso en el que el órgano proponente era distinto al órgano de designación. Al Poder Judicial, mediante las cortes superiores o los jueces de primera instancia, según lugar, le correspondía proponer la terna de candidatos a jueces de paz ante el Poder Ejecutivo. Este último, a través de las prefecturas y subprefecturas, se encargaba de elegir al ganador. Concluido ello, el listado de personas elegidas para desempeñar la función de jueces de paz era enviado al gobierno central, acompañado de un recuento de sus méritos y calidades.

Sin embargo, un año después, en 1856, la Ley Orgánica de Municipalidades restituyó brevemente a las municipalidades sus competencias en los procesos de elección y comisión de los jueces de paz, sin mayores cambios en relación con las reglas incluidas en las leyes anteriores de 1853 y 1854. De ahí que, para la segunda mitad de la década de 1850, el ayuntamiento o municipalidad de Lima contara con 27 miembros, de los cuales 21 eran regidores comisionados jueces de paz, como se observa en la imagen 2. Cada uno de estos jueces de paz tenía establecido distinto orden en cuanto a las horas y días de despacho.

IMAGEN 2

Miembros del ayuntamiento de Lima a mediados de la década de 1850

Cargo	Nombre
Alcalde	Sr. Cor. D. Est. Correa Y Garay
Teniente alcalde	Don Manuel Vitorero
Secretario	Don Julián Alvares Martinez
Síndico	Don Federico Villarán
	Don José Valentín Moreira
Inspector de aguas	Don Francisco Garfias
Juez de paz	Don Gaspar De La Fuente
	Don Mariano Carmelino
	Don Juan Piñeyro
	Don José Valdez
	Don Nicolás Villalba
	Don Miguel Pitor
	Don Juan Vergara
	Don Juan Zubiaga
	Don Manuel A. Fuentes
	Don Benito Dorca
	Don Julián Zараcondegui
	Don José Antonio Lavalle
	Don Manuel Odriozola
	Don Juan Rodríguez
	Don Ignacio Elguera
	Don Fernando Soria
	Don Máximo Pinillos
	Don Francisco De Paula Cortiguera
	Don José Rojas
	Don José Landaburu
Don Juan Esteván Guzmán	

Fuente y elaboración: Fuentes (1861).

En 1861, todavía en el segundo gobierno de Castilla, otra ley del 17 de abril confiere por segunda vez a los prefectos la competencia en el nombramiento de los jueces de paz, esta vez a propuesta de los jueces de primera instancia en la modalidad de ternas. En esta ocasión, el aviso de nombramiento era inmediatamente remitido a las cortes superiores y a los jueces proponentes. Como en la etapa anterior, los jueces de paz nombrados por los prefectos continuaban

juramentando ante el juez de primera instancia, siempre que se tratase de las capitales de provincia; en los otros pueblos, juraban ante el juez de paz próximo a cesar. Esta norma de 1861 no llegó a ser derogada hasta 1900; es más, unos meses después, en mayo de aquel año, la siguiente Ley Orgánica de Municipalidades prohibió expresamente a los regidores ejercer como jueces de paz. En un sentido similar, otra norma municipal, esta vez de 1866, precisó que los regidores solo podían desempeñar comisiones que tuvieran por objeto la inspección o el arreglo de algún ramo municipal. Incluso, como para no dejar dudas de que la facultad de nombramiento de los jueces de paz correspondía a los prefectos, el gobierno de Nicolás de Piérola promulgó el decreto del 16 de enero de 1880, que ratificaba esta potestad.

¿Qué problemas trajo consigo la segunda modalidad de elección de jueces de paz? Los problemas vinieron, sobre todo, por el lado de las dificultades prácticas y legales para que la elección y comisión o designación llegara a cristalizarse. Recuérdate que hasta 1856 las municipalidades no pudieron implantarse definitivamente en la estructura burocrática del Estado peruano. Primero Simón Bolívar y luego José Luis de Orbegoso, Andrés de Santa Cruz, Agustín Gamarra o la guerra civil de 1854-1856 confabularon para que esta institución no se enraizara o, en el mejor de los casos, cumpliera un papel secundario o deliberativo (Peralta, 2009)⁵. Es más: el decreto que trasladó a los prefectos la facultad de nombramiento de los jueces de paz, expedido por Ramón Castilla el 3 de febrero de 1855, se justificó en la ausencia práctica de las municipalidades.

Por otro lado, la participación de los prefectos y subprefectos en la elección de los jueces de paz hasta fines del siglo XIX también tuvo sus propios inconvenientes, debido a la debilidad de los agentes del gobierno central frente a la injerencia de los poderes locales. En ese sentido, no fue extraño, sino frecuente, que las élites locales participen, en la sombra, en los procesos de nombramiento del juez de paz, sobre todo en las zonas rurales y en el área andina.

5 Véase el decreto del 10 de diciembre de 1826 que suprimió los ayuntamientos en toda la República, pues, entre otras cosas, dispuso encargar interinamente a los individuos de las municipalidades cesantes la función de jueces de paz.

3. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR LAS CORTES SUPERIORES (INICIOS DEL SIGLO XX HASTA LA DÉCADA DE 1990)

El punto de partida de esta tercera modalidad de elección de jueces de paz en la historia es la ley de reorganización de la administración de justicia en los juzgados de paz, del 1 de diciembre de 1900, cuyo artículo 11 concentra en manos del Poder Judicial tanto la postulación como el nombramiento de los jueces de paz, en reemplazo de los prefectos. Esta tercera modalidad, además de ser la más prolongada, coincidió con una etapa de cambios significativos en los escenarios donde se desempeñaban los jueces de paz., así como en sus propios perfiles.

Así pues, en la zona rural andina, durante la primera mitad del siglo XX, se testificó un incremento en el poder de las élites locales, sobre todo hacendados y terratenientes que ejercieron gran influencia en la arena política, económica y social de sus pueblos y no únicamente en la arena de la producción agrícola o ganadera de sus tierras. Es más, no es inusual que en estos sitios, el hacendado local, sus familiares, dependientes u otros integrantes de su red de aliados ocuparan directamente el cargo de jueces de paz⁶. Por otro lado, en las primeras décadas del siglo XX, surgieron importantes revueltas de indígenas en la sierra sur. Matos y Mejía (1980) señalan que las más importantes parecen haber sido las de Chucuito (1903-1905), Puno (1911-1913), Huancané (1915), Llacán (1914), Acomayo (1921), Canas y Espinar (1921-1923 y 1930), La Mar (1924), Huancané (1923), Chota y Cajamarca (1922-1925), Ccapana y Laura-marca (1925-1927), Anta (1930), Mulla K'awa (1931) y Paucartambo, Lampa, Azángaro, Moho (1933). Una de las causas de las protestas fue la creciente usurpación de tierras por parte de hacendados y terratenientes. Junto con estos fenómenos, durante la primera mitad del siglo XX, se masificó la presencia de maestros en el campo (Contreras, 1996), lo que ayudó a cuestionar las relaciones de poder entre «señores» y campesinos. Es más, con el paso de los años, algunos de estos maestros asumieron la función de jueces de paz, debido a que en el espacio rural era mínima la cantidad de población alfabeta. Por último,

6 Es particularmente interesante el estudio de Sala (2001) sobre Albino Añaños, hacendado de La Mar (Ayacucho), quien extendió sus redes hasta controlar el espectro político de su región desde finales del siglo XIX hacia las primeras décadas del siglo XX. En especial, es interesante la declaración conjunta de los comuneros de La Mar, que a propósito del clan familiar de los Añaños señalaban: «Imponen autoridades a consigna de subprefecto a gendarmes, de alcalde a portapliego, de juez de paz a alguacil, de cura a sacristán, de preceptor a pasante; la provincia de La Mar está convertida hoy en una hacienda cuyos propietarios son los feudales señores Añaños» (Paulino Romero y otros, citados por Sala, 2001, p. 203).

en 1969, el gobierno militar liderado por Juan Velasco Alvarado dispuso el inicio de la reforma agraria. Esta reforma erradicó el sistema de haciendas e introdujo las comunidades campesinas y, más adelante, las comunidades nativas en lugar de las comunidades de indígenas. Este hecho es importante porque las comunidades campesinas y nativas comenzaron a ser sedes de juzgados de paz. A la par, un número cada vez mayor de agricultores, campesinos y profesores asumieron el cargo de jueces de paz.

En la zona urbana y sobre todo en Lima, por su parte, fueron numerosos y evidentes los intentos de los políticos y burócratas capitalinos por reforzar el poder del gobierno central y de sus instituciones, en respuesta a algunos intentos de descentralización conducidos, entre otros, por el gobierno de Andrés Avelino Cáceres hacia finales del siglo XIX. A la par, desde inicios del siglo XX comenzó la lenta retirada de los juzgados de paz de los principales centros urbanos del país. El lugar que dejaban atrás es ocupado por los flamantes jueces de paz letrados, introducidos en 1924, primero en la ciudad de Lima, luego en la Provincia Constitucional del Callao y en todas las capitales de departamento que eran sedes de Corte Superior.

Ahora bien, volvamos al análisis de las características de la tercera modalidad de elección de jueces de paz en la historia. Al respecto señalamos que la ley del 1 de diciembre de 1900 y, en lo sucesivo, también la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, como el frustrado Código de Justicia de Menor Cuantía de 1945 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963, establecieron que los jueces de primera instancia eran responsables de proponer a la terna de candidatos a jueces de paz y la Corte Superior de nombrar al elegido. El plazo de nombramiento continuaba siendo de un año y cabía la reelección⁷. Podía terminar antes, vía la destitución, la remoción o la separación por razones asociadas a la calidad en el servicio, por órdenes de la respectiva Corte Superior, así como por renuncia, si esta era aceptada. Por otra parte, los jueces de paz debían juramentar ante el juez de primera instancia o, a falta de este, ante el juez decano. Un heredero célebre de esta modalidad de elección de jueces de paz fue el poeta César Vallejo, cuya acta de designación fue suscrita en la ciudad de Trujillo el 6 de diciembre de 1916 (ver imagen 3).

⁷ El Código de Justicia de Menor Cuantía contemplaba la reelección indefinida del juez de paz. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 reconocía hasta dos reelecciones en el cargo.

¿Qué perfil tuvieron los jueces de paz elegidos por las cortes superiores de justicia? Inicialmente, la ley del 1 de diciembre de 1900 estableció que el cargo de juez de paz recaería, de preferencia, en personas que tuvieran título profesional y fueran propietarias de bienes raíces o ejercieran alguna industria por la cual pagaran alguna contribución al Estado.

Transcurridas unas décadas en las que se fueron flexibilizando los requisitos para ser juez de paz, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 volvió a incrementar el número de requisitos exigibles, en una proporción comparable a las reglas existentes hasta mediados del siglo XIX. Las nuevas condiciones obedecían tanto a su condición de juez del Poder Judicial (requisitos generales) como a la de juez de paz en particular (requisitos especiales). Se dispuso, así, que era necesario ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, tener una conducta intachable, no haber sido condenado ni procesado por delito doloso, no haber sido declarado pródigo o en quiebra, no tener una incapacidad física o mental que le impidiera ejercer el cargo, no ser ministro de algún culto religioso, tener por lo menos 25 años de edad, ser vecino del lugar donde se ejercería el cargo, tener patrimonio, profesión u oficio conocido, haber cursado cuando menos instrucción primaria completa y conocer el quechua o el aimara si estos eran los idiomas predominantes en su localidad. Podía prescindirse de los dos últimos requisitos solo si en el centro poblado no existieran personas con ese perfil. Por otra parte, la misma ley consideró dar preferencia a los candidatos que fueran letrados (abogados).

4. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR CANALES MIXTOS (1990-1993)

Esta cuarta modalidad de elección de los jueces de paz duró, formalmente, apenas tres años –entre 1990 y 1993–, pero en la práctica tuvo efectos hasta la primera década del siglo XXI. Durante este periodo nominal de tres años se promulgaron las dos últimas leyes orgánicas del Poder Judicial que introdujeron cambios en el sistema de elección de jueces de paz. Así, el recientemente creado Consejo Distrital de Gobierno de la Corte Superior (órgano administrativo) reemplazó a las cortes superiores en la función de designar a los jueces de paz de su jurisdicción. Ahora bien, para la preparación de las propuestas de ternas de candidatos, si bien no existió impedimento legal para que los jueces de primera instancia continuaran proponiendo candidatos, las dos leyes orgánicas de inicios de la década de 1990 señalaron que era necesario tomar en cuenta las

propuestas dirigidas por los concejos municipales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y los sectores representativos de la sociedad civil que lo requirieran. Los jueces de paz elegidos en estas condiciones ejercieron el cargo durante dos años. La juramentación estaba a cargo del juez decano especializado o mixto del distrito judicial correspondiente.

Este esquema mixto, que admitió varias vías para la postulación de jueces de paz, no era más que el resultado de los cambios producidos en los escenarios de actuación, los perfiles y en el rol de esta autoridad local durante todo el siglo XX. Así pues, los gobiernos locales sobre todo de zonas rurales, las comunidades campesinas y las comunidades nativas obtuvieron oficialmente la prerrogativa de postular a sus propios jueces de paz, porque a partir de la reforma agraria un número cada vez mayor de pequeñas municipalidades y comunidades comenzaron a ser sedes de juzgados de paz. Es más, conscientes de esa realidad, los autores de la Ley General de Comunidades Campesinas, de abril de 1987, procedieron a otorgar a la Asamblea General de estas organizaciones la facultad de «Proponer candidatos a la autoridad competente para los nombramientos de Jueces de Paz no Letrados, Gobernador y Teniente Gobernador en su jurisdicción» (artículo 18).

Por otra parte, las dos últimas leyes orgánicas del Poder Judicial de 1990 y 1991, respectivamente, ratificaron la mayoría de los requisitos para ser juez de paz que fueron introducidos en la ley orgánica de 1963, es cierto, con algunas reformas específicas y un agregado importante. En la línea de las reformas, se incrementó a 30 años la edad mínima de los candidatos a jueces de paz y se amplió el número de lenguas que debían conocer los postulantes en caso estas fueran predominantes en su centro poblado. En lo que respecta al agregado, como se acababa de introducir un nuevo sistema de elección de jueces de paz que permitía la participación de las municipalidades y de las comunidades campesinas y nativas en la elaboración de las ternas de candidatos, se optó, de todos modos, por preferir a los postulantes que fueran titulados, egresados o estudiantes de derecho.

5. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ ¿POR SUFRAGIO POPULAR? (1993 HASTA LA ACTUALIDAD)

La quinta y última modalidad de elección de los jueces de paz en toda su historia se inicia a partir de la aprobación de la Constitución Política de 1993. Esta norma introdujo por primera vez la elección universal de los jueces de paz. Hasta entonces, el antecedente era la legislación de la primera mitad del siglo XIX, pero el mecanismo de elección de ese periodo era el sufragio indirecto. En 1993, en atención a lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución, debía darse inicio a la elección de los jueces de paz vía sufragio directo. También se introdujo, a través de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura de 1994, la competencia de esta institución para emitir el título de juez de paz⁸. Pese a todas estas normas, en la práctica, la elección popular del juez de paz recién se materializó algunos años después, entre 1998 y 1999, en algunos distritos judiciales de la costa norte, como Piura y Tumbes, gracias a la iniciativa de sus propias autoridades y de organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia católica, y en el ámbito nacional solo a partir de 2006.

¿Por qué, salvo excepciones, no se llevaron a cabo procesos de elección popular de jueces de paz entre 1993 y 2006? Formalmente, el principal obstáculo fue la falta de desarrollo legal del artículo 152 de la Constitución, que recién se materializó en 2001 a través de la ley 27539, pero, en los hechos, la principal razón de que no se eligieran jueces de paz por sufragio directo fue la falta de interés político de las principales autoridades del Estado, que no solo explica por qué demoraron ocho años en reglamentar un artículo constitucional, sino, seguidamente, la ineficacia de las tres leyes aprobadas con tal fin por el Congreso de la República, entre 2001 y 2005.

Con el fin de sortear los obstáculos señalados, el Poder Judicial, aprobó una resolución administrativa en 2001 y otra en 2004, según las cuales los jueces de paz continuarían siendo designados por el respectivo Consejo Ejecutivo Distrital, es decir, al amparo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1991. De tal forma, pese a que se promulgaron las leyes 27539, 28035 y 28545, entre 1993 y 2005, no se llevaron a cabo procesos de elección popular de los jueces de paz, salvo las excepciones mencionadas, si no a partir de 2006 en adelante, y ello

⁸ Lo que no cambió fue el mecanismo de juramentación de los jueces de paz, pues continuó a cargo del juez decano especializado o mixto del distrito judicial correspondiente.

gracias a la aprobación del Reglamento de Elección de Jueces de Paz, que desarrolló y logró poner en práctica la última de las leyes mencionadas⁹.

Punto aparte. Tampoco se puede negar que las tres leyes aprobadas por el Congreso de la República, entre 2001 y 2005, con el fin de desarrollar el artículo 152 de la Constitución, tenían sus propias complejidades que dificultaban su aplicación práctica. Así, la ley 27539 de 2001 dispuso que el presidente de la República convoque a elecciones de jueces de paz, a solicitud del presidente de la Corte Suprema. El desarrollo del proceso electoral fue encomendado a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en coordinación con las municipalidades. Cuando la elección tenía como sede una comunidad campesina o nativa, la ONPE solo supervisaba que el método de elección utilizado por estas organizaciones reflejara sus usos y costumbres. En cualquier caso, era elegido el candidato con la más alta votación entre los postulantes. El ganador de la contienda ejercía su mandato por tres años y podía ser reelecto. Durante este periodo, podía ser revocado en el cargo y también cabía que renunciara. La juramentación de los jueces de paz estaba a cargo del presidente de la Corte Superior. Posteriormente, la ley 28035 de 2003 reformó este sistema de elección, y precisó, por ejemplo, el plazo mínimo de convocatoria para elecciones de jueces de paz y amplió la participación del Poder Judicial y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en todo el proceso. En 2005 se aprobó la última ley de desarrollo del artículo 152 de la Constitución, la ley 28545, que encomendó a la Corte Superior de Justicia coordinar con el alcalde distrital, el agente municipal o el presidente de la comunidad la convocatoria de los vecinos para que eligieran a los jueces de paz democráticamente o sobre la base de sus usos y costumbres. Una vez elegidos, la Corte Superior tenía la responsabilidad de verificar que cumplieran con los requisitos legales, así como de resolver las controversias que se plantearan durante el proceso electoral. Por otra parte, redujo a dos años el tiempo de servicio de estos jueces, dejando abierta la posibilidad de la reelección. Además, esta ley consideraba excepcional la intervención de la ONPE o el JNE.

El Reglamento de Elección de Jueces de Paz de 2006 trató de suplir las deficiencias en el contenido y el diseño de la legislación descrita, precisando algunos criterios, ordenando algunos procedimientos y supliendo algunos vacíos

9 Véase la resolución administrativa 139-2006-CE-PJ.

que ayudaron a que, a partir de ese año hasta 2012, cuando fue promulgada la actual Ley de Justicia de Paz, se pudieran realizar procesos de elección popular de jueces de paz en los diferentes distritos judiciales del país. En ese sentido, pues, se trata de un régimen de transición que cumplió, en lo posible, los objetivos trazados.

La vigente Ley de Justicia de Paz y sus normas complementarias¹⁰ admiten la existencia de dos regímenes de elección paralelos: el régimen ordinario de elección popular del juez de paz y el régimen extraordinario. El régimen ordinario se convoca con el objetivo de elegir a un juez de paz y a dos jueces accesitarios. Asimismo, abarca tres modalidades de elección popular: a) la ordinaria, que es convocada por la respectiva Corte Superior con el apoyo de los gobiernos locales en centros poblados que no alberguen más de 3000 electores; b) la excepcional, que es convocada por el Poder Judicial con apoyo de la ONPE y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para lugares que tengan más de 3000 electores; y c) la especial, que es utilizada en las comunidades campesinas y comunidades nativas, y se rige de acuerdo con sus usos y costumbres. El periodo por el que son elegidos los jueces de paz es de cuatro años.

A su vez, el régimen de elección extraordinario —y transitorio— tiene vigor hasta 2017. En este proceso, el liderazgo corresponde a la Comisión de Selección, que se conforma en cada distrito judicial. Este régimen es una vía extraordinaria en la medida en que solo es posible seleccionar a un juez de paz cuando el Poder Judicial no cuenta con el apoyo de los gobiernos locales o de las comunidades para llevar a cabo un proceso de elección popular, cuando la población electoral se encuentra dispersa en un gran territorio, o cuando el lugar presenta altos índices de conflictividad o de violencia política y criminal. De darse alguno de estos supuestos, la respectiva Corte Superior convoca a la sociedad civil del lugar a proponer candidatos para el cargo de juez de paz y es elegido aquel que obtenga el mayor puntaje en el examen de selección, que consta de la evaluación del expediente del candidato más una entrevista personal. De este modo, quienes obtienen el segundo y tercer mejor puntaje asumen el cargo de primer y segundo accesitario, respectivamente. Esta terna es seleccionada por un periodo de cuatro años, no renovables.

10 Véase la Resolución Administrativa 098-2012-CE-PJ.

Ahora bien, en esta quinta y última modalidad de elección, ¿se introdujo algún cambio en el perfil de los candidatos a jueces de paz? Las tres leyes de desarrollo del artículo 152, dadas entre 2001 y 2005, apenas introdujeron algunas reformas y algunos agregados al perfil ya existente. Así, reintrodujeron la edad mínima de veinticinco años y precisaron el tiempo mínimo de residencia en el centro poblado sede del juzgado de paz (dos a tres años). Como agregado, se introdujo el requisito de que todas las candidaturas a juez de paz debían contar con el respaldo de un porcentaje de electores de su circunscripción judicial, aunque esta condición fue derogada por la ley 28545 junto con el requisito de tener educación primaria completa.

En cuanto a la actual Ley de Justicia de Paz, son once los requisitos para acceder al cargo de juez de paz. Ninguno de ellos es una novedad, pues son una síntesis de la legislación anterior que se ocupaba del requisito de ciudadanía, de residencia, de probidad, de idioma y de conducta intachable. Lo único realmente novedoso en este ámbito es la condición de no ser deudor alimentario moroso, pues ha sido introducido como parte de un esfuerzo del Estado en su conjunto por garantizar los derechos del niño y los adolescentes en todo nivel.

No quisiéramos concluir este repaso de las modalidades de elección del juez de paz en la historia sin hacer tres comentarios claves. El primero es que el recorrido histórico y legal aquí realizado no se ha detenido en la condición de varón o mujer de los candidatos al cargo de juez de paz, porque el hecho es que hasta mediados del siglo XX solo los varones pudieron ejercer esta función. La razón es que las mujeres no eran consideradas ciudadanas en ejercicio y, por ende, no tenían acceso al ejercicio de la función pública. Este espacio se hallaba reservado a ciudadanos hasta 1924, cuando se abrió una ventana de oportunidad para la participación de la mujer en la gestión pública: la aprobación de la ley 4526 permitió a las mujeres casadas mayores de 30 años de edad formar parte de las Sociedades Públicas de Beneficencia, con la condición de que contaran con la autorización por escrito del marido. Luego de que se diera esta norma, fruto de un intenso y prolongado debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932 (Aguilar, 2002a), se aprobó la Constitución Política de 1933, cuyo artículo 86 introdujo una especie de ciudadanía disminuida para la mujer casada, con el fin de que participe exclusivamente en las elecciones municipales. Finalmente, en 1955, durante el gobierno de Manuel Odría se promulgó la ley 12391, que modificó la Constitución de 1933 para reconocer la ciudadanía

plena a la mujer. Según Odría, «no existía razón para que las mujeres peruanas se encontraran en condiciones de inferioridad, en relación con otras mujeres del mundo» (Manuela Ramos, 2010, p. 28). Desde entonces, formalmente, las mujeres tuvieron el camino libre para ser elegidas juezas de paz. Lamentablemente, no existe información sobre las primeras mujeres que ejercieron esta función en la historia.

Un segundo comentario es que, pese a lo estipulado en las abundantes leyes sobre elección general, municipal o especial del juez de paz, el hecho es que el requisito de que los indígenas varones supieran leer y escribir no se aplicó inflexiblemente hasta fines del siglo XIX. Sobre este punto, Aljovín refiere que en «muchas elecciones, tenemos pruebas de votación indígena. Se sospecha que el voto indígena era comunitario (no individual). Aparentemente, la decisión se tomaba en grupo, pero las pruebas para esta afirmación no son contundentes. De lo que sí tenemos pruebas suficientes es que muchos electores para la Junta Electoral Provincial o para elegir a los regidores eran de origen indígena» (2011, pp. 3-4). Ahora bien, esto último no significa que los indígenas tuvieran facilidades para ser elegidos autoridad local (jueces de paz), pues la evidencia histórica demuestra que hasta fines del siglo XIX se prefería elegir autoridades mestizas o criollas. Tampoco se puede olvidar que, a partir de la promulgación de la Ley Electoral del 20 de noviembre de 1896, el requisito de saber leer y escribir comenzó a ser aplicado rigurosamente y sin excepciones por quienes estaban a cargo de los procesos de elección de funcionarios públicos.

Por último, es necesario señalar que la estadística sobre instrucción primaria o profesional, un requisito que reemplazó al de saber leer y escribir durante el siglo XX, también indica qué proporción de la población nacional podía acceder a cargos públicos como el de juez de paz. Así, durante la primera mitad del siglo XX, menos de la mitad de los niños de entre seis y 14 años de edad recibían instrucción primaria. El Censo Escolar de 1902 indicaba que solo el 29% de niños de seis a 14 recibían instrucción primaria; en 1940, el porcentaje subió a 35%. De todos modos, los anuarios estadísticos consultados por Contreras demuestran el paulatino incremento de la cantidad de niños que asistían a la escuela primaria hasta la década de 1970, gracias a una iniciativa del Estado más que de los sectores privados o de la sociedad civil. Según este investigador, «hasta 1970, aproximadamente, la educación fue pensada desde el Estado, como la estrategia más eficaz para lograr la irresuelta tarea de

integración nacional de la población y abrir el camino a la prosperidad con justicia» (1996, p. 5). Producto de este esfuerzo estatal, la cantidad de escuelas, maestros y alumnos de educación primaria se incrementó de 1425, 1657 y 85 000, respectivamente, en 1905, hasta 19 587, 62 416 y 2 208 299 en 1966. Esta tendencia tuvo un correlato en la reducción del porcentaje de analfabetismo nacional: en 1940 alcanzaba al 60% de la población; en 1961 se redujo a 39%; en 1972, a 27%; en 1981, a 18%; y en 1993, a 13%. De este modo, el universo de candidatos a jueces de paz también se amplió.

CONCLUSIONES

Los jueces de paz están a puertas de celebrar 200 años de existencia ininterrumpida en el Perú. Durante este largo periodo han tenido lugar cambios y continuidades en el perfil de los jueces de paz, como también han existido cambios en sus modalidades de elección como autoridad local. Los cambios y continuidades en el perfil, como este artículo ha intentado explicar, obedecen sobre todo a reformas en el marco legal; a la evolución de los conceptos y de la práctica de ciudadanía; y a las transformaciones en los contextos en que se han desempeñado los jueces de paz. Por su parte, los cambios en las modalidades de elección han estado de la mano de las reformas en el sistema de sufragio; del reforzamiento del papel del Poder Municipal, del Poder Judicial y de las comunidades de indígenas; y del avance de la democratización, sobre todo local.

Así pues, nos preguntamos: ¿Coincide el perfil actual del juez de paz con el perfil de sus predecesores? No. Sobre la base de este trabajo se pueden trazar hasta tres perfiles de los jueces de paz en la historia.

El primer perfil del juez de paz, preponderante entre la década de 1820 hasta finales del siglo XIX, se caracteriza por estar fuertemente asociado al de ciudadano y notable del pueblo. Es decir, eran principalmente un grupo selecto de criollos y mestizos —y en mucha menor cantidad de indígenas—, quienes, además de cumplir con los requisitos legales ocupaban, en la práctica, este cargo de autoridad local debido a que contaban con recursos económicos, el prestigio (o buen nombre) y el respeto o reconocimiento de sus pares.

El segundo perfil del juez de paz, propio del periodo que transcurre entre la última década del siglo XIX y los años previos a la reforma agraria (década

de 1960), se caracteriza por el relajamiento de los requisitos decimonónicos y el alejamiento del ideal de ciudadano construido durante buena parte del siglo XIX. En esta segunda época dejó de ser relevante el prestigio, reconocimiento o respeto entre los vecinos, aún más cuando estos últimos perdieron definitivamente el derecho de elegir a sus jueces de paz a partir de 1861. Entonces, tanto en el plano legal como en el real, surgieron las condiciones para que emergiera otro tipo de juez de paz: individuos con poder político local; individuos con influencias o relaciones en los círculos de poder económico del lugar, muchas veces asociados, dependientes o familiares de hacendados y gamonales; propietarios de tierras o comercios; en suma, ciudadanos sobre todo ajenos a las necesidades y expectativas de los segmentos excluidos de la población, proclives a manipular el ordenamiento jurídico oficial y a utilizar su posición social para preservar sus cuotas de poder local.

El tercer perfil del juez de paz emergió de la mano de la reforma agraria y, sin mayores cambios, subsiste hasta la actualidad. Surge como un nuevo tipo de notable, distinto al juez de paz decimonónico. Las personas elegidas eran valoradas y socialmente respetadas no por tener grandes propiedades o por sus influencias en los círculos de poder local, sino, ante todo, por estar legitimadas en su entorno, representar a sus vecinos o tener un conocimiento especial, primero como abogados o estudiantes de derecho y actualmente por su conocimiento del derecho local o su buen juicio para la solución de conflictos.

Pasando al punto de las modalidades de elección de los jueces de paz, como se adelantó al inicio de este artículo, se advierten cinco de ellas en los últimos 200 años. No viene al caso aquí volver a mencionarlas; más bien quisiéramos señalar que en este proceso de cambios se nota un retorno a la modalidad de elección de jueces de paz vía sufragio de los vecinos, luego de un ínterin en el que el proceso de elección estuvo en manos del Estado (municipalidades, prefecturas y cortes superiores). En tal sentido, su contribución al proceso de democratización a escala local y de descentralización del poder del Estado es innegable.

Otro comentario final tiene relación con la persistencia de dificultades o con la ausencia de condiciones para llevar a buen puerto la elección de jueces de paz. Sin importar la época o modalidad, todas han hecho frente a problemas de índole político (por ejemplo, desactivación de las municipalidades); legal

(por ejemplo, falta de desarrollo del artículo 152 de la Constitución o mal diseño de las leyes); material (falta de presupuesto, logística, instrumentos, etcétera); y fáctico (oposición a la elección o apropiación de los cargos por parte de élites locales).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Roisida

2002 *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Documento de trabajo 4. Lima: ONPE.

2002a El sufragio de la mujer. Debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932. *Elecciones*, noviembre, 1(1), 123-164.

ALJOVÍN, Cristóbal

2011 Algunas reflexiones en torno a las elecciones del siglo XIX. *Revista Argumentos*, 5(1), 1-6.

CONTRERAS, Carlos

1996 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de trabajo número 80. Serie Historia 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DIEZ, Alejandro

2015 Autoridades locales y comunidades indígenas en el Perú del siglo XIX. Una aproximación desde la sierra centro y norte del Perú. *Boletín del Instituto Riva Agüero*, 37, 123-143.

ESCOBEDO, Jaime

2017 *Justicia de paz del Perú. Rurasqanchikmi*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial-PNUD.

FUENTES, Manuel Atanasio

1873 *Derecho constitucional universal e historia del derecho público peruano*. Lima: Imprenta del Estado.

1861 *Guía histórica descriptiva administrativa, judicial y de domicilio de Lima*. Lima: Librería Central.

MATOS, José & José Manuel MEJÍA

1980 *La reforma agraria en el Perú*. Serie Perú Problema 19. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PAREDES, José Gregorio

1837 *Calendario y guía de forasteros de Lima para el año de 1837*. Lima: Imprenta de José Masías (1886).

PERALTA, Víctor Manuel

2009 Las sociedades patrióticas y las intendencias de policía en la constitución del poder local limeño (Perú, 1845-1850). En Pilar García (ed.), *Dinámicas de poder local en América Latina, siglos XIX-XXI* (pp. 165-180). Barcelona: Universitat de Barcelona.

SALA, Núria

2001 *Selva y Andes. Ayacucho (1780-1929), historia de una región en la encrucijada*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

[Sobre el autor]

JAIME ESCOBEDO SÁNCHEZ

Peruano. Abogado y maestro en ciencia política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Docente asociado en la Academia de la Magistratura. Exasesor del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial. Entre sus obras están: *Justicia de paz del Perú: Rurasqanchikmi; Herederos de la reforma agraria en el valle de Chancay*. Sus líneas de investigación son derecho agrario, historia del derecho y justicia local.
