

INFORME

PARA: Dr. Luis Gonzales Posada Eyzaguirre. Presidente de la Comisión de Defensa, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las drogas del Congreso de la República.

DE: Instituto de Defensa Legal

ASUNTO: Análisis del Proyecto de ley N° 05/2006-PE que suprime prefecturas, subprefecturas y faculta a los Jueces de Paz a otorgar garantías

FECHA: 17 de agosto del 2006

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente informe es alcanzar al Congreso de la República una serie de elementos de análisis que permitan a la representación nacional una mejor evaluación, a nivel normativo y fáctico, acerca de la posibilidad de transferir a los jueces de paz la atribución del otorgamiento de garantías que actualmente tienen los prefectos y subprefectos¹. En el primer caso, es necesario evaluar la naturaleza administrativa o jurisdiccional de dicha atribución. Sólo de esa manera se podrá apreciar si ella tiene cobertura constitucional y legal. En el segundo caso, se trata de reflexionar más allá de la discusión jurídica, las consecuencias de entregar esta facultad a los jueces de paz y su impacto en la ciudadanía.

1. EXPLICACIÓN SOBRE LA JUSTICIA DE PAZ

Frente a la grave realidad de encontrarnos en un país donde aproximadamente un tercio de la población tiene serias dificultades de acceso a la justicia, existe la figura de la Justicia de Paz, que es un mecanismo de administración de justicia, que de manera gratuita y rápida resuelve los conflictos por parte de personas que son de la propia comunidad. Es una institución que sigue principios de equidad, eficiencia, oralidad, autonomía, independencia, gratuidad, garantía de los derechos, rapidez y ausencia de formalismos innecesarios. Al tomar decisiones o promover una conciliación, no es tan determinante para un juez de paz conocer con exactitud lo que indica el texto de la ley, sino solucionar el problema, empleando su criterio de justicia y los usos y costumbres locales.

No se trata de un mecanismo de justicia expresado en un lenguaje técnico o académico. No es requisito que el juez de paz tenga una determinada profesión o formación legal. Lo más importante es que sea visto como una persona cercana, que evita establecer un vínculo vertical con las personas que acuden a él, ya que muchas veces el juez es miembro de la propia comunidad.

¹ El proyecto de ley N° 05/2006-PE, que suprime las prefecturas y subprefecturas en todo el territorio de la República propone en relación con la Justicia de Paz que "Artículo 5°.- Los Jueces de Paz reciben y evalúan la procedencia de los pedidos de otorgamiento de garantías que formulan las personas naturales y jurídicas. La Dirección de Gobierno Interior del Ministerio del Interior presta las garantías declaradas procedentes por los Jueces de Paz"(sic).

En el Perú la justicia de paz se origina con el nacimiento de la República y se ha mantenido más de doscientos años precisamente por su arraigo en la población a la cual está dirigida. Tiene reconocimiento constitucional (artículo 152°) y legislativo a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se establecen sus funciones, competencias y limitaciones. A diferencia de otros países, los jueces de paz forman parte del Poder Judicial, es decir, gozan de los atributos de cualquier magistrado del país.

Es importante tener en cuenta que los jueces de paz son más 5,000 a nivel nacional y se encuentran ubicados generalmente en zonas rurales y excepcionalmente en zonas urbano marginales. No existen juzgados de paz en ciudades medianas y grandes, en las cuales la administración de justicia está a cargo de jueces profesionales (letrados).

2. EXPLICACIÓN SOBRE LAS PREFECTURAS

La institución del prefecto también se inició en la Constitución de 1823, la cual colocaba al prefecto como autoridad máxima en el Departamento, al Subprefecto en la provincia y al Gobernador en el distrito. Similares disposiciones mantuvieron las constituciones de 1826, 1828, 1834 y 1839.

Inicialmente la institución prefectural no era sólo, como ahora, un representante del Poder Ejecutivo con funciones menores, sino que era la institución estatal con mayor poder en su jurisdicción², había asumido las funciones del *Presidente del Departamento* (cargo que aparece en el Estatuto Provisional de enero de 1821), que abarcaban materias de milicia, economía y hacienda, administración pública, orden público y administración de justicia.

En la Constitución de 1823 se configuró la junta departamental como un órgano consultivo del prefecto, conformada por un vocal de cada provincia del departamento. En tal sentido, podemos percibir cómo el cargo de prefecto estaba articulado con un aparato organizativo que proyectaba al Poder Ejecutivo sobre todas las provincias. El debilitamiento del cargo de prefecto se origina al separarse de la junta departamental en la Constitución de 1826 y 1828, perdiendo una estructura organizativa importante como respaldo. Luego las juntas departamentales siguen su propio proceso y los prefectos siguen en una tendencia a debilitarse. En ese sentido, el Decreto del 25 de febrero de 1830 sobre atribuciones de los prefectos, subprefectos y gobernadores, puso el énfasis en acciones de seguridad y de control del orden interno. Desde entonces han sido esas las materias de competencias de los prefectos.³

² Conviene anotar que los prefectos asumieron las funciones del *Presidente del Departamento* (cargo que aparece en el Estatuto Provisional de enero de 1821), que abarcaban materias de milicia, economía y hacienda, administración pública, orden público y administración de justicia. A su vez, los Presidentes de Departamento, habían reemplazado a los antiguos intendentes, quienes también gozaban de amplios poderes. Cfr. ² Teodoro HAMPE MARTÍNEZ y José F. GÁLVEZ MONTERO, "De la intendencia al departamento (1810-1830): Los cambios en la administración pública del Perú", *Revista de Historia de América*, núm. 125, julio-diciembre 1999, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, pp. 105-108.

³ Esa tendencia se consolidó con la Ley de Funcionarios Políticos de enero de 1857 y con la Constitución de 1860 que estableció que las competencias de los prefectos se regulaban por la Ley de la materia, pero sólo en temas de orden público y para hacer cumplir las leyes y sentencias judiciales. A nivel constitucional también se redujeron sus competencias; así, las constituciones de 1920 y 1933 mencionan los cargos, pero no hacen referencias a sus funciones.

Pero la etapa histórica en la que más se debilitaron las prefecturas empezó cuando se reorganizó el Ministerio del Interior, luego del golpe militar de 1968.⁴ Posteriormente, la Ley Orgánica del Ministerio del Interior de 1981,⁵ estableció la ruptura en la relación "de dependencia entre la policía y el prefecto dentro de la estructura del sector, dependencia fundamental en tanto la atribución principal que aún ejercían los prefectos era el mantenimiento del orden y la seguridad públicas."⁶ Desde entonces esa es la configuración de las prefecturas: una institución que debe encargarse de brindar seguridad pero que tiene una relación rota con la fuerza policial.

Ante tal panorama conviene preguntarse si los jueces de paz –que nunca han tenido el poder con el que contaron los prefectos, en especial en apoyo policial– podrían realizar de manera efectiva la labor de otorgar garantías.

3. DIFERENCIAS ENTRE FUNCIONES DE AUTORIDADES POLÍTICAS Y JUECES DE PAZ.

Uno de los aspectos que debe ser inicialmente tomado en consideración es que según el mandato de la Constitución Política no toda facultad y atribución puede ser trasladada si es que no está acorde con el reparto competencial establecido en dicho texto, por lo que el Poder Legislativo o Ejecutivo no puede efectuar cambios sustentándolos en consideraciones políticas o de mera conveniencia.

En esta orientación, consideramos que los jueces de paz y las autoridades políticas tienen a nivel normativo, funciones y atribuciones distintas, pues los primeros son parte del Poder Judicial, mientras que los segundos, pertenecen al Poder Ejecutivo, y más en concreto, al Ministerio del Interior. Debemos partir por reconocer, que pertenecen a "poderes" distintos, en el marco del principio de separación de poderes.

En efecto, según el artículo 1° de la Ley 25188⁷ en concordancia con el artículo 4° del Decreto Supremo 004-91-IN (Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas)⁸ y con el artículo 24° del Decreto Legislativo 370 (Ley Orgánica del Ministerio del Interior)⁹, las autoridades políticas representan al Presidente de la República en su jurisdicción, sea esta de nivel departamental (Prefecto), provincial (Subprefecto), distrital (Gobernador) o centro poblado menor (Teniente Gobernador).

En el caso de jueces de paz, les corresponde ejercer funciones jurisdiccionales, léase impartir justicia. El artículo 138 de la Constitución Política, es claro cuando precisa que "la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos

⁴ Decreto Ley N° 17519.

⁵ Decreto- Ley N° 19849.

⁶ Johnny ZAS FRIZ BURGA, "El destino de las prefecturas", *El Comercio*, 04 de noviembre de 2001, Lima, Editorial El Comercio.

⁷ Artículo 1 Ley 25188: El Poder Ejecutivo en cada Región está representado por un Prefecto, quien es designado o removido por Resolución Suprema refrendado por el Ministro del Interior.

⁸ Artículo 4 Decreto Supremo 004-91-IN: La Autoridad Política representa al Presidente de la República en su jurisdicción, la naturaleza del cargo es de confianza. Depende de la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior.

⁹ Artículo 24 Decreto Legislativo 370: Las Autoridades Políticas representan al Poder Ejecutivo en el ámbito de su jurisdicción y velan por la ejecución de la política del Gobierno. Son las encargadas de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes. Velan por el Orden Interno, para lo cual recibirán de las Fuerzas Policiales de su circunscripción el apoyo que demanden.

jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes". Asimismo los artículos 64° y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial señalan cuáles son sus competencias y funciones.

Respecto a las funciones de los gobernadores y los tenientes gobernadores, las mismas están desarrolladas en los artículos 33° y 34° del Decreto Supremo 004-91-IN. Allí se señala que les corresponde: representar al Presidente de la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, la política general del gobierno, velar por el mantenimiento del orden interno con el apoyo de la Policía Nacional, las sentencias y resoluciones de los tribunales y juzgados, garantizar el ejercicio de las libertades y derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado, coordinar con las autoridades competentes las acciones destinadas a mantener el orden público y las buenas costumbres, informar a la subprefectura de las actividades realizadas en los campos administrativo, político, social y otros, proponer y evaluar la terna para el nombramiento de los Tenientes Gobernadores, expedir certificados de residencia, buena conducta, supervivencia y otros análogos, en los lugares donde no existan puestos de la Policía Nacional, realizar las funciones que señalen las leyes, reglamentos y las que determine la superioridad.

Como puede apreciarse no se encuentra dentro de sus atribuciones el otorgamiento de garantías ni la evaluación de la procedencia de las mismas. En cambio, esta prerrogativa si se encuentra reconocida a los prefectos y subprefectos, conforme lo señala el artículo 15° inciso 2 del Decreto Supremo 004-91-IN (Reglamento de organización y funciones de las autoridades políticas). El artículo 26° inciso 2 y el artículo 28° inciso 2, reproducen las facultades y funciones de las prefecturas y prefectos, para las subprefecturas y los subprefectos. Fuera de estas normas, no existen otras referencias al otorgamiento de garantías.

Adicionalmente de modo genérico puede sostenerse que el otorgamiento de garantías, es una manifestación de la obligación de las autoridades políticas, de garantizar los derechos y las libertades establecidos en la Constitución Política, en concordancia con el artículo 44° de la norma suprema que habla de la obligación del Estado de garantizar la vigencia de los derechos humanos. De igual manera, esta facultad, es a su vez manifestación de la obligación de todo funcionario público y en general de todo ciudadano de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, la cual como sabemos, es una obligación y un deber que la Carta Política le impone al Presidente de la República de "cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales" (artículo 118, inciso 1). Dicha obligación pesa sobre cada una de las autoridades políticas, en su calidad de representantes del Poder Ejecutivo, y así ha sido reconocido por el Decreto Supremo 004-91-IN (artículos 16.2, 27.2 y 33.2).¹⁰

Sin embargo, esta lectura debe efectuarse en el marco de las facultades que la Constitución les reconoce a cada una de las autoridades, por lo que esta obligación no puede colisionar, con el reparto de competencias que la Constitución Política ha determinado. Además debe tenerse presente, que a diferencia del ámbito privado, donde todo lo que no está prohibido está permitido, en el campo de derecho público y del Estado, de acuerdo al principio de legalidad, sólo está permitido lo que está expresamente reconocido.

¹⁰ Decreto Supremo 004-91-IN:

Artículo 16.2: Son atribuciones del Prefecto de la región: cumplir y hacer cumplir la Constitución, Leyes y demás disposiciones.

Artículo 27.2: Son atribuciones del Subprefecto: Cumplir y hacer cumplir la Constitución, Leyes y demás disposiciones legales.

Artículo 33.2: Son atribuciones del Gobernador y Teniente-Gobernador: Cumplir y hacer cumplir la Constitución, Leyes y demás dispositivos legales.

4. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA DEL OTORGAMIENTO DE GARANTIAS?

El otorgamiento de garantías es una competencia reconocida solamente a ciertas autoridades políticas, al menos así se desprende expresamente de la Ley 25188 y su reglamento el Decreto Supremo 004-91-IN, que reconoce esta competencia a los prefectos (artículo 2º inciso 17) y a los subprefectos (artículo 28º inciso 2) ¹¹. Los gobernadores y tenientes gobernadores carecen de esta atribución, por lo que mal podrían entregar una competencia que el legislador nunca les ha encargado.

5. ARGUMENTOS DE NATURALEZA FÁCTICA

5.1. ¿PODRÍAN LOS JUECES DE PAZ OTORGAR GARANTIAS?

Cualquier propuesta legislativa que se efectúe al respecto tiene que tomar en consideración dos aspectos: i) si existen jueces de paz en aquellas ciudades que concentran un porcentaje importantes de la población, de manera que puedan atender este requerimiento ciudadano; y, ii) si los jueces de paz, en los lugares donde se encuentran ubicados, contarían con respaldo policial para poder efectivamente brindar las garantías solicitadas.

Al respecto, en relación a lo primero cabe decir que los jueces de paz se encuentran ubicados predominantemente en distritos rurales, excepcionalmente en algunas capitales de provincias y sobretodo en centros poblados menores, comunidades campesinas y nativas. Un buen ejemplo es el caso de la provincia de Lima, que no tiene juzgados de paz. Otras ciudades importantes como Arequipa, Trujillo, Huancayo, Cuzco tienen uno o dos juzgados de paz ubicados en zonas urbano marginales. Por lo tanto, si el legislador no toma en cuenta este argumento de primacía de la realidad, lo que va a originar es un serio problema de indefensión en ciudades principales del país.

En relación al segundo aspecto, tenemos el caso que en los lugares donde se ubican la mayoría de jueces de paz no existe presencia policial. Es bien sabido que por una serie de dificultades estatales, la Policía Nacional no tiene comisarías o puestos policiales en todo el país, por lo que frente a una solicitud de garantías, un juez de paz no podría atenderla.

En el cuadro 1 del anexo que se acompaña puede evidenciarse lo sostenido: en 55 capitales de provincia (entre ellas once capitales de región) no existen juzgados de paz que pudiesen encargarse de tramitar las solicitudes de garantías. Asimismo, sólo en ciento cuarenta y dos capitales de provincia o no existe o sólo existe un puesto policial que pueda respaldar la labor de los jueces de paz (ver cuadro 2).

5.2 PROBLEMAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CAMPO

¹¹ Decreto Supremo 004-91-IN:

Artículo 17.2 : Son funciones, del Prefecto: Otorgar garantías constitucionales a personas naturales y jurídicas.

Artículo 28.2: Son funciones del Subprefecto: Otorgar garantías constitucionales a personas naturales y jurídicas.

Otro problema que produciría la aprobación del proyecto en cuestión, en el terreno fáctico, es que desaparecerían los tenientes gobernadores. Al igual que los jueces de paz, los tenientes gobernadores tienen una importante presencia en zonas rurales (en caseríos, centros poblados, comunidades, etc.). Esta autoridad, no tiene la función de otorgar garantías, pero en muchos lugares es un respaldo a la institucionalidad en el campo, pues muchas veces los jueces de paz recurren a ellos para pedirles apoyo cuando los administrados no cumplen con los acuerdos de conciliación que promueven. En tal sentido, sugerimos tomar en cuenta que si desaparecen las autoridades políticas como el teniente gobernador, que además no le generan ningún costo al Estado, se estaría debilitando la institucionalidad en el campo y a la vez generando problemas para el acceso a la justicia en tanto se eliminaría una autoridad con la cual el juez de paz puede coordinar y que la población identifica como un referente estatal.

6. CONCLUSIONES

A partir de las consideraciones expuestas podemos afirmar que estando de acuerdo con el objetivo principal del proyecto de ley que busca eliminar las prefecturas y subprefecturas, sostenemos que:

- 1) Sería un despropósito que se le atribuya a los jueces de paz el otorgamiento de garantías a favor de los ciudadanos por ser una función de naturaleza administrativa que requiere el auxilio de la fuerza policial, lo cual no es posible en la mayoría de lugares donde se ubica la justicia de paz.
- 2) Las competencias y funciones de los jueces de paz y de los gobernadores y tenientes gobernadores son diferentes según la actual normativa constitucional e infraconstitucional. Por lo que una adecuada lectura de la realidad nos lleva a sostener que no es posible este intercambio de funciones, que de prosperar arriesgaría la labor de los jueces de paz y generaría desprotección en la ciudadanía.
- 3) Sugerimos que estas funciones de otorgamiento de garantías sean encargadas al funcionario estatal que más se asemeje a las actuales autoridades políticas, como podrían ser la Policía Nacional, quien en la actualidad, además, tramita las solicitudes que las prefecturas y subprefecturas reciben de la ciudadanía.

En este caso, sólo tendrían que crearse puestos policiales en veintinueve capitales de provincias donde actualmente se carece de ellas como se puede ver en el cuadro 2.

ANEXOS

CUADRO 1

CUADRO DE CAPITALES DE PROVINCIAS DONDE NO EXISTEN JUZGADOS DE PAZ		
Departamento	Provincia	Capital
Amazonas	Bagua	Bagua
	Condorcanqui	Santa María de Nieva
	Rodríguez de Mendoza	Mendoza
Ancash	Huaylas	Huaylas
Apurímac	Abancay	Abancay
	Antabamba	Antabamba
Arequipa	Camana	Camana
	Caraveli	Caraveli
	Islay	Mollendo
Ayacucho	Huanca Sancos	Huanca Sancos
	Huanta	Huanta
	Parinacochas	Coracora
	Sucre	Querobamba
Cajamarca	San Marcos	San Marcos
Provincia Constitucional del Callao	Callao	Callao
Cusco	Convención	Quillabamba
	Espinar	Espinar
	Urubamba	Urubamba
Huánuco	Dos de mayo	La Unión
	Huánuco	Huánuco
	Leoncio Prado	Tingo María
Ica	Chincha	Chincha Alta
	Ica	Ica
	Nazca	Nazca
	Palpa	Palpa
	Pisco	Pisco
Junín	Concepción	Concepción
	Chanchamayo	La Merced
	Huancayo	Huancayo
	Jauja	Jauja
	Chupaca	Chupaca
La Libertad	Carrión	Huamachuco
	Trujillo	Trujillo
Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo
	Ferreñafe	Ferreñafe
Lima	Huaura	Huacho
	Huarochiri	Matucana
	Lima	Lima
Loreto	Loreto	Nauta

	Mariscal Ramon Castilla	Caballococha
	Requena	Requena
Madre de Dios	Manu	Manu
	Tambopata	Puerto Maldonado
Pasco	Pasco	Cerro de Pasco
Piura	Talara	Talara
Puno	Carabaya	Macusani
	Lampa	Lampa
	Melgar	Ayaviri
	San Antonio de Putina	Putina
San Martín	San Martín	Tarapoto
	Tocache	Tocache Nuevo
Ucayali	Atalaya	Atalaya
	Coronel Portillo	Pucallpa
	Padre Abad	Aguaytia
	Purus	La Esperanza
TOTAL		55

Fuente: Base de datos de Area de Acceso a la Justicia del Instituto de Defensa Legal

CUADRO 2

CUADRO DE CAPITALES DE PROVINCIAS DONDE HAY COMISARÍA NI PUESTO POLICIAL			
Departamento	Provincia	Capital	Comisaría
Amazonas	Bagua	Bagua	0
	Rodriguez de Mendoza	Mendoza	0
Ancash	Aija	Aija	0
	Asunción	Chacas	0
	Carlos Fermin Fitzcarrald	San Luis	0
	Mariscal Luziraga	Piscobamba	0
	Ocros	Ocros	0
Apurímac	Antabamba	Antabamba	0
Ayacucho	Vilcas Huaman	Vilcas Huaman	0
Cusco	Paruro	Paruro	0
	Paucartambo	Paucartambo	0
Huancavelica	Dos de mayo	La Unión	0
	Marañón	Huacrachuco	0
	Yarowilca	Chavinillo	0
	Pachitea	Panao	0
	Puerto Inca	Puerto Inca	0
Junin	Huancayo	Huancayo	0
La Libertad	Bolivar	Bolívar	0
	Pataz	Tayabamba	0
	Julcan	Julcan	0
	Gran Chimú	Cascas	0
	Carión	Huamachuco	0
	Santiago de Chuco	Santiago de Chuco	0
Moquegua	General Sánchez Cerro	Omate	0
Piura	Sechura	Sechura	0
Puno	Lampa	Lampa	0
Tacna	Tarata	Tarata	0
	Jorge Basadre	Locumba	0
Ucayali	Purus	La Esperanza	0
Total		29	

Fuente: Base de datos de Area de Acceso a la Justicia del Instituto de Defensa Legal