



## APUNTES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS COMPETENCIAS NOTARIALES DE LOS JUECES DE PAZ EN EL PERÚ\*

ANÍBAL GÁLVEZ RIVAS\*\*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Un poco de historia. 2.1 Inicio de los “instrumentos” otorgados ante jueces de paz (1852-1911). 2.2 El sistema armónico de la Ley N° 1510 y cambios de perspectiva (1912-1963). 2.2.1 Innovaciones legislativas principales. 2.2.2 ¿Por qué los jueces de paz aumentan sus funciones de tipo notarial? 2.2.3 Resoluciones del Poder Judicial sobre la potestad de los jueces de paz. 2.2.4 Nueva manualística. 2.2.5 Las innovaciones frustradas del Código de Justicia de Menor Cuantía. 2.3 El inicio legal de las “competencias notariales” (1963-1991). 2.4 El desorden normativo (1991-2006). 3. Esbozo de la problemática actual. 3.1 Enseñanzas históricas. 3.2 Elementos de la situación actual. 3.3 Opiniones de los propios jueces de paz. 3.3.1 Escrituras imperfectas. 3.3.2 Sobre legalización de firmas. 3.3.3 Sobre protesto de títulos valores. 3.3.4 Otras competencias notariales. 3.3.5 Reflexiones sobre las opiniones de los jueces de paz. 3.4 Sobre la dimensión económica de los hechos. 3.4.1 Las funciones de un sistema contractual. 3.4.2 Problemas en los costos de transacción. 3.4.2 Magnitud del patrimonio desprotegido. 3.5 ¿Qué se puede hacer?. 3.5.1 Reformas legislativas. 3.5.2 El caso Curo ante el Tribunal Registral del Norte. 3.5.2 Motivación de debates sobre el tema. 4. Pautas para seguir investigando. Anexo.

### 1. Introducción

Si usted –amigo lector– vendiese una casa, recurriría a un notario de su ciudad para formalizar la transferencia mediante escritura pública. Además, usted podría utilizar títulos valores para facilitar la venta y asegurar el pago. De este modo, si el comprador le firmara letras de cambio, pero después incumpliera, usted podría recurrir nuevamente al despacho notarial para protestar la letra y posibilitar su ejecución. Por otro lado, el comprador podría inscribir la compra en los registros públicos para así proteger su derecho. Hasta ahí, todo es “perfecto”, pues tanto usted como el comprador tendrían asegurados sus derechos y, ante cualquier problema, podrían movilizar el arsenal de disposiciones notariales, registrales, sobre títulos valores y procesos ejecutivos que nuestro sistema prevé. Pero, ¿qué pasaría si en su ciudad fuera imposible otorgar escrituras “perfectas”, registrarlas y protestar títulos valores? Aunque esta situación parezca curiosa, es la que se proyecta sobre millones de personas en zonas rurales alejadas.

Los jueces de paz son los magistrados que llegan a los lugares más remotos del país, se ubican en el nivel más bajo de la estructura del Poder Judicial, por debajo de la Justicia de Paz Letrada. En general, los jueces de paz son campesinos, elegidos por su comunidad para desempeñar esa función, esta característica posibilita que sea una instancia del Poder Judicial que se adapta bien a la realidad social donde debe desarrollarse, además de que al provenir de elección popular, se mantiene cerca de la población, lo que le permite contar con una popularidad elevada.

---

\* Dedico este trabajo a mis padres y a Johanna, cuyo amor es mi principal referente para darle sentido a cada cosa. Asimismo, agradezco de modo especial a los miembros del Área de Acceso a la Justicia del Instituto de Defensa Legal, por las facilidades y la motivación que recibí para la elaboración del presente trabajo.

\*\* Miembro del Área de Acceso a la Justicia del Instituto de Defensa Legal y director de la sección *Doctrina* de la revista *Derechovirtual.com*.



Pero además de desempeñar una función jurisdiccional, los jueces de paz también pueden realizar funciones notariales. En efecto, según los artículos 58° y 68° de la Ley Orgánica del Poder Judicial los juzgados de paz que se encuentren a más de 10 kilómetros de distancia del lugar de residencia de un Notario Público, pueden llevar un registro de escrituras “imperfectas”, así como protestar títulos valores y legalizar firmas. La razón de estas facultades conferidas a los jueces de paz es que si sólo en las ciudades se pudiera brindar el servicio notarial, entonces grupos considerables de la población quedarían imposibilitados de acceder al servicio notarial por encontrarse en lugares alejados en el áreas rurales: “La legislación ha previsto tal situación concediendo facultades notariales a los Jueces de Paz ya que tienen sedes en casi todo el territorio nacional. Así, la posibilidad de acceder a un trámite notarial se hace más cercana a las personas que radican en estos lugares”.<sup>1</sup>

Estas competencias notariales tienen plena vigencia práctica. En la costa de nuestro país, por lo general, han disminuido progresivamente debido a que el notariado se ha expandido. Sin embargo, “en el resto del Perú las actividades notariales siguen siendo una de las funciones más importantes del juez de paz en la vida cotidiana de la población”.<sup>2</sup>

Pero ¿Qué significa que una escritura sea imperfecta? ¿Cómo se protestan títulos valores en el campo? ¿Cómo se sabe que el lugar de residencia de un notario está a más de 10 kilómetros del lugar donde se desempeña el juez de paz? ¿Cómo se sabe que un juez de paz cumple con ese requisito y por lo tanto puede ejercer funciones notariales? Actualmente no existen respuestas para ninguna de estas preguntas, por más simples que aparenten ser. Quizá sólo parezcan preguntas anecdóticas para usted. Pero ¿Qué tan seguros nos sentiríamos si después de comprar una casa no nos permitirían registrarla? ¿Qué tan anecdóticas serían si tuviéramos que hacer largos viajes para recurrir a diversas oficinas estatales para que reconozcan el valor de nuestros documentos y nadie los aceptara?

El servicio notarial existe para garantizar la seguridad jurídica. El Estado lo establece para que los ciudadanos puedan lograr los fines que persiguen, mediante la intervención de un funcionario que autentique determinados negocios jurídicos y les otorgue una presunción de veracidad.<sup>3</sup> Sin embargo, en el Perú, esto no parece tan cierto para buena parte de la población (aquella de zonas rurales) porque la regulación prevista para el ejercicio de las competencias notariales de los jueces de paz tiene demasiados vacíos e imperfecciones, que ocasionan diversos problemas como que las escrituras públicas que ellos realizan sean normalmente rechazadas en las oficinas registrales, en las notarías. Mucha gente en el campo puede realizar alguna transacción ante el juez de paz, y luego al ir a la ciudad sólo se encuentra en un mar de incertidumbre porque nadie puede contestarle cuál es el valor del documento que con mucho celo cuida.

---

<sup>1</sup> Germán NÚÑEZ APARICIO, *Derecho Notarial Peruano*, Lima, Cultural Cuzco S. A., 1998, p. 281.

<sup>2</sup> INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, *Justicia de Paz. Propuesta de Ley*, Lima, 1999, p. 52. Otra opinión que resalta la importancia y vigencia práctica de estas competencias se encuentra en Wilfredo ARDITO VEGA, “¿Quedarán 11 millones de peruanos sin celebrar una escritura de compraventa?”, *Proyecto Justicia*, núm. 7, 9 de diciembre de 2002, disponible en Internet: [www.justiciaviva.org.pe](http://www.justiciaviva.org.pe).

<sup>3</sup> Mónica TAMBINI ÁVILA, *Manual de Derecho Notarial*, Lima, Editorial Nomos & Thesis, 2006, pp. 53, 76.



Pero ¿en qué consiste la problemática de las competencias notariales de los jueces de paz? Creemos que se manifiesta, en síntesis, en los siguientes aspectos:

- a) Actualmente, la habilitación para que los jueces de paz desempeñen funciones notariales está condicionada a una distancia mínima desde el notario más cercano. Sin embargo, no existe manera de saber exactamente cuáles son los jueces de paz que se encontrarían legalmente habilitados, por lo cual, en la práctica, suelen asumir –así como los usuarios del servicio– que sí se encuentran habilitados;
- b) Las normas actuales hacen referencias a que las escrituras realizadas en sede judicial son “imperfectas”, pero no es posible definir el valor de tales documentos, ni saber por qué son imperfectas ni cuál es su referente de perfección.<sup>4</sup>
- c) La facultad de protestar títulos valores es totalmente surrealista porque muchos jueces de paz ni siquiera conocen qué son títulos valores y menos cómo protestarlos.
- d) Las personas que realizan contratos ante los jueces de paz no pueden registrar sus escrituras en los Registros Públicos, sus documentos son rechazados;
- e) El servicio notarial previsto para el campo a través de la justicia de paz genera mayores trabas a la contratación, pero la incertidumbre de sus disposiciones brinda menor seguridad jurídica;
- f) Los jueces de paz no conocen bien cuáles son las competencias notariales que tienen; y
- g) Existen diversas funciones notariales que se ejercen en la práctica a pesar de estar fuera de la ley y, a la vez, existen funciones estipuladas legalmente que no se realizan en la práctica.

Estos problemas generan incertidumbre respecto de los derechos patrimoniales derivados de la contratación en zonas rurales. Este puede ser un problema complicado, vinculado a la falta de acceso a la justicia, debido a la incertidumbre en los derechos, pero también vinculado al desarrollo económico, debido a la repercusión negativa que puede tener en la circulación de los bienes, lo cual es especialmente delicado porque los bienes que se desprotegen son de titularidad de personas de escasos recursos.

El presente trabajo busca apuntar distintos aspectos de este tema. En primer lugar buscamos respuestas a por qué existen categorías legales como “escrituras imperfectas” y otras disposiciones complicadas, para ello indagamos en la evolución normativa del tema desde mediados del siglo XIX, y también analizamos las publicaciones que se han ocupado del tema durante el mismo período; todo esto con el objeto de entender la evolución histórica de esta materia y percibir cómo se han acumulado, a través del tiempo, los distintos problemas legales y conceptuales que ahora percibimos, y la manera en que los autores han colaborado en ello. Por otro lado, buscamos también analizar las opiniones de los propios jueces de paz sobre el tema, y después indagamos

---

<sup>4</sup> Usualmente se encuentran explicaciones circulares al carácter de “imperfecto” de estas escrituras; así, cuando se pregunta a alguien cómo son las escrituras realizadas por los jueces de paz, la respuesta es unívoca: “imperfectas”, pero al preguntar por qué son imperfectas tales escrituras, la respuesta suele ser “porque las hace el juez de paz”. De este modo, actualmente las explicaciones al tema siguen un razonamiento circular y vicioso, y asumen que la imperfección se deriva de la calidad del funcionario que las expide, en vez de considerar cuestiones propias del documento.



en la naturaleza jurídico-económica del problema. Finalmente, buscamos ofrecer algunas medidas a las que consideramos se deberá apuntar para buscar una solución a estos problemas y sugerimos algunas pautas para seguir investigando.

## 2. Un poco de historia

Todavía está por escribirse una adecuada historia de la justicia de paz en nuestro país. La literatura que se ha dedicado al tema desde una perspectiva histórica es escasa y muy breve, por lo cual muchos temas no son abordados. Algunas de las características principales de la bibliografía histórica de las últimas décadas son las siguientes:

- a) En algunos casos se menciona que la justicia de paz se inicia en la Constitución de 1823.<sup>5</sup> En otros casos se remonta el inicio a la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>6</sup> Finalmente, algunos autores buscan referentes en la época colonial –o incluso incaica– de funcionarios que realizaran algún tipo de conciliación o resolvieran conflictos entre vecinos para considerarlos antecesores o incluso jueces de paz propiamente.<sup>7</sup>
- b) Se interesa por la verificación de la existencia de la justicia de paz en las distintas constituciones.<sup>8</sup>
- c) Se resalta que el reglamento de jueces de paz de 1854 fue la primera norma que reguló la justicia de paz de manera integral, y que desde entonces no han existido otros proyectos ni normas de similar propósito;<sup>9</sup>
- d) Se plantea que durante el siglo XIX la justicia de paz pasó de ser municipal a judicial, según el modo de designación de los jueces de paz;<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> David LOVATÓN *et al.*, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1999, p. 15; Fernando MEZA FARFÁN, “Historia”, *Suyana. Justicia de Paz: esperanza del Poder Judicial*, Año II, núm. 2, 2006, Huancayo, Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín, p. 4.

<sup>6</sup> David LOVATÓN *et al.*, *La Justicia de Paz. Estudio Regional*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2005, p.31; Wilfredo ARDITO VEGA, “Justicia de paz y derecho indígena en el Perú”, p 6. Documento preparado en el marco del seminario “Justicia de paz y Derecho Indígena: Propuestas de Coordinación” organizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal y la Fundación Myrna Mack y celebrado los días 12 y 13 de agosto de 2004, disponible en Internet: [http://www.dplf.org/AINDG/span/gt\\_aindg04/gt\\_aindg04\\_Ardito.pdf](http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf), consulta: 25/10/06.

<sup>7</sup> Juan Vicente UGARTE DEL PINO, “Reseña histórica del origen y evolución de la Justicia de Paz en el Perú”, en AA.VV., *La Justicia de Paz y el Pueblo*, Serie Temas Peruanos, núm. 1, Lima, Fundación Friedrich Naumann – Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República, 1987, pp. 19-21; Fermín CHUNGA LAMONJA, *La justicia de paz en el Perú. Manual para jueces de paz*, 4ª. ed., Lima, Grijley, 1998, pp. 42-44; Abraham SILES VALLEJOS, *La Justicia de Paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1999, pp. 66-67; Maríanella LEDESMA NARVÁEZ, *La justicia de paz en Lima*, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilazo de la Vega, 2002, pp. 5; María Elena GUERRA CERRÓN, *Visión del Sistema de Justicia*, Lima, Rhodas, 2004, p. 116; María Elena GUERRA CERRÓN, *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2005, pp. 69-74.

<sup>8</sup> Fernando MEZA FARFÁN, *op. cit.*, p. 4; David LOVATÓN *et al.*, *op. cit.*, pp. 32-33; María Elena GUERRA CERRÓN, *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2005, pp. 76-81, 84.

<sup>9</sup> David LOVATÓN *et al.*, *op. cit.*, p. 35; Fernando MEZA FARFÁN, *op. cit.*, p. 4; María Elena Guerra Cerrón, *op. cit.*;

<sup>10</sup> Abraham SILES VALLEJOS, *op. cit.*, pp. 69-70; Fernando MEZA FARFÁN, *op. cit.*, p. 4; David LOVATÓN *et al.*, *op. cit.*, pp. 36-38; Wilfredo ARDITO VEGA, *op. cit.*, p. 6; Maríanella LEDESMA NARVÁEZ, *op. cit.*, p. 7; David LOVATÓN *et al.*, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1999, pp. 16-21.



- e) Se plantea que, por corruptelas que se desarrollaron, se empezó a preferir a abogados en el cargo, por lo cual se establecieron jueces de paz letrados en Lima en la década 1920-1930.<sup>11</sup>
- f) La búsqueda de información se agota en algunas normas, sin preocuparse por autores, o por explorar experiencias en juzgados de paz específicos;<sup>12</sup>
- g) Se asume que hasta la reforma agraria (1969) la justicia de paz se encontraba vinculada a los sectores terratenientes, y que recién después de la reforma agraria el cargo de juez de paz es ocupado por campesinos.<sup>13</sup>

Lo poco avanzado sirve para establecer algunos referentes, sin embargo quedan todavía muchos puntos sueltos.

Debido a que la historia no debe servirnos sólo para satisfacer nuestra –legítima– curiosidad intelectual por conocer el pasado, sino que debe servirnos de soporte para entender cómo la materia de nuestro interés ha adquirido las características que tiene, creemos que deben necesariamente investigarse los vacíos existentes en la historia de la justicia de paz; uno de ellos es el referente a las competencias de los jueces de paz y, entre ellas, las notariales.<sup>14</sup>

Habida cuenta del estado de la cuestión histórica, y considerando el objetivo, la extensión y las condiciones de elaboración del presente trabajo; no aspiramos a agotar la materia histórica, sino sólo a apuntar algunas normas específicas y autores sobre el tema, que nos sirvan de inicio para entender la compleja evolución del tema.

## 2.1 Inicio de los “instrumentos” otorgados ante jueces de paz (1852-1911)

Iniciamos nuestro breve repaso histórico el año 1852 debido a que hemos rastreado los antecedentes hasta el Código de Enjuiciamientos en Materia Civil, el

<sup>11</sup> Abraham SILES VALLEJOS, *op. cit.*, pp. 71-72; David LOVATÓN *et al.*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>12</sup> Fernando MEZA FARFÁN, *op. cit.*, p. 4; Fermín CHUNGA LAMONJA, *op. cit.*, pp. 44-45; María Elena GUERRA CERRÓN, *op. cit.*, pp. 82-83.

<sup>13</sup> ARDITO VEGA, *op. cit.*, p. 6; María Elena GUERRA CERRÓN, *op. cit.*, p. 86; David LOVATÓN *et al.*, *op. cit.*, pp. 40-43; Fernando MEZA FARFÁN, *op. cit.*, p. 4; Wilfredo ARDITO VEGA, “Jueces de Paz: la costumbre venció al formalismo”, *El Portal del Derecho*, núm. 10, julio 2005, Ayacucho, pp. 18-19.

<sup>14</sup> Algunos otros temas que se requieren investigar históricamente son: a) la regulación integral de la justicia de paz, en la que la ley de 1854 es sólo un hito (cfr. *infra* nota 53), b) la ubicación social de los jueces de paz (cfr. *infra* nota 38), c) la expansión de la justicia de paz hacia zonas rurales en la sierra y la selva, d) el proceso de separación entre la justicia de paz letrada y la “no letrada”, así como la institucionalización de la primera, su expansión a nivel nacional y otros aspectos de su evolución; e) el mantenimiento de la justicia de paz en el siglo XIX, a pesar de las supresiones de los municipios; f) la justicia de paz militar; g) la justicia de paz eclesiástica; h) el proceso de instauración de la justicia de paz en el Perú, a partir de la influencia del sistema judicial francés que, a su vez, deriva de la figura del “Justice of the Peace” del sistema inglés. Sobre la influencia del “Justice of the Peace” inglés en el sistema francés, cfr. Voz “Justice of the Peace”, en Francis LIEBER (ed.), *Encyclopædia Americana. A popular dictionary of arts, sciences, literature, history, politics and biography, brought down to the present time; including a copious collection of original articles in American biography; on the basis of the seventh edition of the German Conversations-Lexicon*, vol. VII, Philadelphia, Carey and Lea, 1833, p. 294-295, disponible en Internet: <http://books.google.com/books>, consulta: 07/07/06.



Código Civil –ambos de 1852–, y el Reglamento de Tribunales de 1856.<sup>15</sup> Precisamos que el Reglamento de Jueces de Paz de 1854 no menciona nada sobre este asunto.

Para entender este período debemos tomar en cuenta que la materia de nuestro interés no se regulaba bajo la denominación de “competencias notariales”, sino que giraban en torno de la posibilidad de expedir “instrumentos”, por tanto es importante comprender bien esta noción.

Los instrumentos se conceptuaban dentro de la categoría mayor de “prueba” en la regulación del juicio ordinario, mostrando una relación de género a especie. Los instrumentos venían regulados en el Código de Enjuiciamientos en Materia Civil (Sección Tercera del Libro Segundo). En la época, enseña Francisco García Calderón que, en materia civil, instrumento es “el escrito en que se perpetúa la memoria de un hecho, el papel ó documento con que se justifica ó prueba alguna cosa, la descripción, memoria ó nota de lo que uno ha dispuesto o ejecutado, ó de lo que ha sido convenido entre dos ó más partes”.<sup>16</sup> Por otro lado, debe entenderse que el objeto del instrumento no es sino acreditar la subsistencia y legitimidad de los hechos o derechos, por lo cual se ubicaban entre los medios de prueba reconocidos legalmente.<sup>17</sup> Como puede verse entonces, la noción de instrumento está enmarcada en la lógica de un proceso judicial, sirviendo como referente de prueba para que un juez pueda decidir una controversia.

Asimismo, es importante la clasificación de los instrumentos; estos se dividen en:

- a) Privados, que son los hechos por particulares o por funcionarios públicos en actos que no son de su oficio
- b) Públicos, que aquellos en los que interviene un funcionario público; éstos se subdividen en dos:
  - Auténticos, que son los expedidos por funcionario facultado; y
  - Escrituras públicas, que son las otorgadas ante escribano con las formalidades que establece el Código de Enjuiciamientos Civiles.<sup>18</sup>

A partir de estas nociones de instrumento, requerimos conocer ahora las nociones de escribano y de escritura pública en la época.

El cargo de escribano se definía como “[e]l oficial ó secretario público que con título legítimo está destinado a redactar y autorizar con su firma los autos y diligencias de los procedimientos judiciales, y también la escrituras de los actos y contratos que se celebran entre las partes”.<sup>19</sup> Los tipos de escribanos que regulaba el Reglamentos de Tribunales (artículos 110° a 145°) eran el escribano de cámara, el de estado, y el

---

<sup>15</sup> Dejamos constancia de que no hemos llegado a hacer un rastreo en normas anteriores tales como el Reglamento Provisional de Tribunales y Juzgados de 1822, el Reglamento de Tribunales de 1846, la Ley Reglamentaria de Jueces de Paz de 1834, la de 1839, el Código Santa-Cruz de Procedimientos Judiciales del Estado Nor-Peruano y el del Estado Sur-Peruano –ambos de 1836–, ni otras posibles normas vinculadas.

<sup>16</sup> Francisco GARCÍA CALDERÓN, *Diccionario de la Legislación Peruana*, t. II, Lima, Imprenta del Estado, 1862, p. 332.

<sup>17</sup> *Loc. cit.*

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 333.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 64.



escribano público. Este último, era el individuo “que en virtud de título otorga las escrituras de los contratos, testamentos y demás actos que se le encargan”.<sup>20</sup>

Asimismo, en la época se conceptuaba a la escritura como “el papel en que se sienta la memoria de un hecho, si se asienta ante Escribano Público, y con las formalidades legales se le denomina ‘escritura pública’”.<sup>21</sup>

En este contexto, ¿dónde intervienen los jueces de paz? Pues el artículo 819° del Código de Enjuiciamientos Civiles señala que son instrumentos imperfectos los otorgados ante juez de paz por falta de escribano, y según los artículos 820° y 821° “es necesario que se protocolicen por mandato judicial para que prueben plenamente”.<sup>22</sup> Entonces, la categoría de “imperfectos” hace referencia a que estos instrumentos no pueden probar plenamente en un juicio ordinario, por lo que requieren una suerte de “perfeccionamiento” para constituir prueba plena, y ese es el objetivo de la protocolización:

Para este efecto, cualquiera de los otorgantes presentará el instrumento al juez de primera instancia de la provincia, pidiendo que se protocolice, previa citación de los interesados. Practicada esta diligencia, sin oposición de parte legítima, y dentro de tercero día, el juez ordenará que el escribano haga la protocolización (822 y 823 E.).

En el caso de haber oposición deduciendo la nulidad o falsedad del instrumento, se sustanciará la causa por vía ordinaria (824 E.).

Si los otorgantes, de consuno, presentan al juez de primera instancia el instrumento, solicitando la protocolización, el juez mandará que se legalicen sus firmas. Practicada esta diligencia dentro de tercero día, ordenará el juez que el escribano proceda a protocolizar el instrumento. La protocolización se hará agregando al registro el instrumento con todo lo actuado.<sup>23</sup>

Nótese que un instrumento imperfecto realizado ante juez de paz, no es una escritura privada, puesto que existe la intervención de un juez de paz, por lo tanto es un instrumento público. Sin embargo, no entra en la categoría de “auténtico” puesto que no es expedido por un funcionario, sino que es otorgado por particulares ante el juez de paz, por lo cual sólo pueden caer dentro de la categoría de escrituras públicas. Pero la característica de “imperfecto”, pone de manifiesto que requiere algún trámite adicional para producir todos sus efectos. Esta observación –aunque parece una sutileza–, nos guiará luego a ver cómo es que en décadas posteriores se empieza a hablar de “escritura pública imperfecta”, mientras que la terminología en este período es sólo de “instrumento imperfecto”. Obsérvese además que los jueces de paz pueden realizar instrumentos imperfectos a falta de escribano, sin que se les condicione a alguna distancia mínima desde el despacho del escribano.

Es en este panorama normativo y conceptual que, en 1863, aparece el primer manual para jueces de paz, escrito por el entonces Juez de 1° Instancia de la Provincia

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>21</sup> Miguel Antonio DE LA LAMA, *Manual del Escribano Público-Peruano*, Lima, Imprenta dirigida por José M. Noriega, 1867, p. 27. Complementariamente, podemos referir que las escrituras privadas se basaban en la idea de que los actos debían realizarse ante cierto número de testigos y posteriormente presentarse ante un juez para el “reconocimiento” del instrumento, trámite que le permitía desplegar todos sus efectos.

<sup>22</sup> Francisco GARCÍA CALDERÓN, *op. cit.*, p. 334.

<sup>23</sup> *Loc. cit.*



de Cailloma, Hipólito Sánchez. Este texto sería importante en lo que restaría del siglo, habiendo sido reeditado en diversas ocasiones.<sup>24</sup> Iniciaría además una tendencia, al tratarse del primer manual que tendría un tono exegético de las normas debido a la metodología que utilizaba. En general la técnica utilizada es la de explicar distintos asuntos importantes para los jueces de paz parafraseando las disposiciones legales, por lo cual se indica siempre entre paréntesis el artículo y la ley de la cual se deriva cada afirmación. Además se agregan “formularios” que consisten en colecciones de modelos de actas, citaciones, resoluciones, etc. que el juez de paz puede utilizar en su labor.

Lo referente a temas civiles no habría variado en las distintas ediciones, mientras que lo referente a materia criminal tuvo mayor desarrollo. Es así que, en la novena edición, podemos leer esencialmente el mismo contenido respecto de los instrumentos que pueden otorgar los jueces de paz. En este texto, se explica la noción de instrumento imperfecto y la protocolización. Se señala además que los instrumentos más frecuentes serían “testamentos, escrituras de contratos, poderes y documentos”.

En lo referente a los testamentos, explica Sánchez las formalidades de todo testamento según el código civil de 1852 (artículos 652° a 685°). Indica además que existían tres formas de otorgar testamento: a) por escritura pública; b) por escritura privada; o c) en forma verbal. Luego señala las formalidades del testamento en escritura privada, pues en su criterio “es el que se otorga ante el juez de paz a falta de escribano”, indicando que son:

1a. que escrita la memoria del testamento la lea o haga leer el testador, hallándose éste, *el juez de paz y cinco testigos reunidos y presentes a este acto*, hasta autorizarlo con sus firmas; 2a. que entre los testigos haya dos o más vecinos del lugar; 3a. *que asistan seis testigos y el juez cuando entre ellos haya sólo un vecino*; 4a. que después de leída cada cláusula de la memoria, exprese el testador si es su voluntad; 5a. que al fin de la memoria firme el testador o por él un testigo testamentario, cuando no pueda o no sepa escribir; y que firmen los testigos por sí o unos por otros, o personas distintas a ruego de ellos; y 6a. que de los testigos testamentarios, tres cuando menos sepan escribir y firmar la memoria, de modo que nunca haya en el testamento menos de tres firmas de diferentes personas.<sup>25</sup>

Nótese que en las formalidades primera y tercera que menciona el autor se indica que el juez de paz debe estar presente junto a cierta cantidad de testigos. Sánchez

<sup>24</sup> Se trata del siguiente libro: Hipólito SÁNCHEZ, *Práctica y formulario de procedimientos en materia civil y criminal para los jueces de paz con arreglo a los códigos civiles y penales, reglamento de tribunales y demas leyes del caso*, Arequipa, editado por Francisco Miranda, 1863, 152 pp. Este libro se habría preparado para reforzar las visitas que el autor habría realizado en 1863 a los juzgados de paz de su provincia. Al presentar su informe sobre las visitas al Fiscal Pedro Bustamante, éste emitió un dictamen elogioso, señalando que “[n]o se ha limitado a enmendar las fallas y reprimir los abusos en que muchos Jueces de Paz han incurrido, sino que los ha instruido también en las obligaciones de su cargo, dejándoles un formulario impreso que contiene cuanto puede apetecerse para el exacto desempeño de las judicaturas de Paz (...) No habrá Juez de Paz, por ignorante que sea, que teniendo a la vista esta Cartilla no quede espedito para desempeñar el cargo con acierto y facilidad”. En base al dictamen del Fiscal, la Corte Superior de Arequipa, felicita a Sánchez y eleva el expediente a la Corte Suprema. Estos documentos pueden revisarse en las primeras páginas de todas las ediciones del libro. El éxito de este libro se verifica en que habría sido reeditado en nueve oportunidades antes de que el autor falleciera en 1893, indicándose en la novena edición (1890), que se trataba de la “Última edición corregida y aumentada”. No obstante, se habría publicado una edición póstuma casi cincuenta años después, en Lima, como comentaremos más adelante.

<sup>25</sup> Hipólito SÁNCHEZ, *Formulario para los Jueces de Paz del Perú*, Última edición corregida y aumentada [novena], Arequipa, Imprenta de “El Misti”, 1890, pp. 125. Énfasis nuestro.



fundamenta su afirmación con una nota de pie de página que hace referencia al artículo 661 del Código Civil. Sin embargo, tal artículo menciona sólo a los testigos y no dice nada de la presencia de los jueces de paz. Es decir Sánchez agrega esa parte sin advertirlo al lector. Es de esta forma que Sánchez interpreta las disposiciones de los testamentos privados (que se supone son otorgados sin la presencia de ningún funcionario competente), pero las adapta para enseñar que éstos se otorgan ante juez de paz (lo cual es contradictorio). Esto recibirá posteriores críticas, como veremos luego.

Llama también la atención que Sánchez no mencione el supuesto del artículo 676° del código civil, que establecía que quienes estuvieran incomunicados por motivo de epidemia podían otorgar testamento ante juez de paz. Esta omisión también sería criticada, como veremos más adelante. Sobre los contratos, sólo indica que no se pueden extender si no se ha pagado la contribución de timbre (según ley de once de noviembre de 1869, que inserta) si se trata de venta, donación, mutuo, obligaciones, novaciones, reconocimiento de deuda, fianzas o sociedades con capital constituido, costas de pago y toda clase de dinero por recibo. Sobre los poderes, se explican las nociones de poder general y especial (según el artículo 1923° del código civil), se explican algunos casos en los que se necesita poder según el código civil (artículos 1927° del Código Civil y 203° del Código de Enjuiciamientos en Materia Civil).<sup>26</sup>

Posteriormente, en 1899, el ilustre Miguel Antonio de la Lama,<sup>27</sup> publicó otro manual importante.<sup>28</sup> Este manual está dividido en ocho secciones, la última, “De las atribuciones extralites”, aborda en su título cuarto el tema de los “Instrumentos”.

El autor señala que los instrumentos que puede otorgar el juez de paz son:

- a) Capital de bienes
- b) Dote
- c) Poderes

<sup>26</sup> Hipólito SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 112-125.

<sup>27</sup> Sobre la obra de Miguel Antonio de la Lama, *vid.* Carlos RAMOS NÚÑEZ, *Historia del Derecho Civil Peruano. Siglos XIX y XX*, t. IV, “Legislación, abogados y exégetas”, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, pp. 398-457.

<sup>28</sup> *Vid.* Miguel Antonio de la LAMA, *Reglamento de Jueces de Paz concordado con el manual del juez de paz y un apéndice de leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y circulares, hasta el 31 de Diciembre de 1898*, Lima, Librería e imprenta Gil, 1899, 280 pp. Según señala el autor en el prólogo, con esta publicación pretendía culminar la publicación de la “Colección de Códigos Patrios”. Los textos legales publicados en esta “colección” se caracterizaban por tener notas de pie de página donde indicaba las concordancias de los artículos, además, siempre incluía al final un muy útil “Apéndice”, en el que abordaba diversos temas legales que requerían alguna explicación, o insertaba normas complementarias. Sin embargo, el autor detalla algo especial para esta publicación, indicando que el sistema que seguía habitualmente no resultaba adecuado en el caso del reglamento de jueces de paz, puesto que los jueces de paz tienen “poca o ninguna preparación legal” y por lo tanto “se requieren explicaciones largas”, además la necesidad de un texto amplio se reforzaba porque existían dos “Formularios” muy conocidos pero que tenían muchos defectos y vacíos. Uno de estos formularios sería –a la luz de las críticas que realiza– el libro de Hipólito Sánchez que ya hemos reseñado; dejamos constancia de que no hemos podido ubicar un ejemplar del otro libro que Lama critica, sin embargo debe tratarse de un libro que no menciona los instrumentos imperfectos, pues la crítica apunta en ese sentido precisamente. Es por esta razón que el manual de Miguel Antonio de la Lama tiene una estructura interesante. En primer lugar está el reglamento de jueces de paz, con las concordancias oportunas bajo la modalidad de pie de páginas. En segundo lugar se encuentra el “Manual del Juez de Paz”, este texto sería el más completo que se habría publicado en el siglo XIX, aunque también sería una explicación basada en las normas vigentes. En tercer lugar, se ubican los habituales apéndices.



- d) Testamento
- e) Escrituras públicas.

Nótese que el título de la sección donde Lama aborda este tema es “Instrumentos”, no “Instrumentos imperfectos”. Esto es significativo, puesto que Lama enseña que existen instrumentos que pueden otorgarse ante Juez de Paz, y que no requieren protocolización y, por lo tanto, no son imperfectos.

Es así que, a diferencia de lo que planteaba Hipólito Sánchez, se indica que los jueces de paz pueden intervenir en la constitución de capital de bienes y dote. El capital de bienes consistía en aquellos bienes propios del marido, los que debían constar en escritura pública extendida antes del matrimonio, de lo contrario los bienes pasaban a ser gananciales (artículos 957° y 958° del Código Civil de 1852). En contraparte, la dote, consistía en aquello que la mujer aportaba para sostener las cargas del matrimonio, lo cual debía constar en escritura pública, realizada antes del matrimonio (artículos 979° y 991° del código civil). Tanto la constitución del capital de bienes, cuanto la de la dote debían realizarse ante escribano público, sin embargo, como explica Lama, si es que no excedían de 400 soles podían constar en acta ante juez de paz.<sup>29</sup> Esto se basaba en los artículos 957° y 991 del Código Civil, por lo tanto ésta era una función propia de los jueces de paz, no a falta de escribano, y los instrumentos que realizaban no eran imperfectos ni requerían protocolización.

Por otro lado, Lama explica sobre los poderes que estos eran de distinto tipo según el juicio en el que debían servir:

- a) Para Juicio verbal: carta con firma de poderdante y autorizada por juez de paz o escribano y dos testigos;
- b) Para Causas de valor menor a 400 soles, y para las causas criminales ante jueces de paz: Poder extendido por juez de paz en acta (denominado “poder *apud acta*”);
- c) Para causas por más de 400 soles: Poder por escritura pública.<sup>30</sup>

De este modo, Miguel Antonio de la Lama cubre las omisiones de Hipólito Sánchez sobre el capital de bienes, la dote y las clases de poderes.

Por otro lado, al referirse a los testamentos, el autor reseñado explica varios aspectos generales sobre testamentos en base a múltiples referencias al articulado del código civil. Lo importante es que después de una exposición general sobre el testamento, explica en qué casos los jueces de paz pueden realizarlo. Señala que quienes se hallan incomunicados por epidemia pueden testar ante juez de paz.<sup>31</sup> Posteriormente, en el anexo 31 del libro, explica que, para el otorgamiento de escrituras, los jueces de paz reemplazan al escribano sólo en caso de incomunicación por epidemia, y no siempre que falte escribano “como sucede en las escrituras públicas”. Además, señala que en los demás casos que falte escribano, puede testarse en escritura privada o verbalmente (artículos 652° y 661° a 664° del código civil) y presentarse al juez de paz para su

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 178-179.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 180-183.



comprobación en el plazo que señala el artículo 1274° del código civil en caso de urgencia .

En este punto, Lama descarga nuevamente sus críticas hacia Hipólito Sánchez, señalando que en “una de las obras de formularios” se enseña que los Jueces de Paz pueden extender testamentos en escritura privada con 6 testigos. Menciona que no existe una ley que faculte eso a los jueces de paz y que eso no traería ninguna ventaja debido a que ese testamento debe “comprobarse” para lo que bastan los 6 testigos. En efecto, Hipólito Sánchez consideraba que a falta de escribano se podía otorgar testamento ante juez de paz mediante escritura privada. Sin embargo una escritura privada se caracterizaba por realizarse entre privados, contando con testigos, y posteriormente se debía presentar ese documento ante un juez para su reconocimiento. Por ello, el mecanismo planteado por Sánchez es similar al de una escritura privada, en el que el juez de paz parece un testigo más, por lo cual un instrumento de tal tipo no hubiera tenido mayor valor, a la luz del código civil.

Posteriormente Lama desarrolla el tema de las escrituras públicas. Para ello desarrolla una guía interesante del procedimiento que deben seguir los jueces de paz en base a diversas disposiciones del Código de Comercio, el Código Civil y el Código de Enjuiciamientos en Materia Civil. Básicamente, Lama sigue el siguiente esquema expositivo:

- a) Procedimiento antes de extenderse la escritura pública: recibir la minuta firmada por los otorgantes y leerla en presencia de todos, así como indagar sobre la capacidad de los otorgantes, la libertad con la que proceden, el conocimiento con el que se obligan, la materia de la escritura, las condiciones generales, y la clase del contrato;
- b) Procedimiento al extenderse la escritura: se extiende en papel sellado de 50 centavos foja luego de 24 horas, “á no ser que las partes, de consuno, insten para que en el acto se haga el otorgamiento”, se anota en la minuta que se extiende la escritura y se procede a la redacción de la escritura;
- c) Partes de la escritura: la introducción, el cuerpo del acto y la conclusión;
- d) Asimismo señala varias advertencias sobre la extensión de la escritura (que sólo pueden ser en castellano, evitar borrones, caracteres desconocidos, etc.).<sup>32</sup>

Finalmente, cabe mencionar que Lama incluye algunos formularios de poder *apud acta* (anexo 28), testamento ante juez de paz a falta de escribano en lugar incomunicado por epidemia (anexo 30) y modelos de minuta y escritura pública de compraventa (anexos 29 y 35).

Luego de este resumen de lo planteado por Miguel Antonio de la Lama, observamos que agrega temas que Hipólito Sánchez no había mencionado (como la dote y el capital de bienes), y que busca corregirle la plana en lo referente a los testamentos. Miguel Antonio de la Lama, en general, muestra siempre bastante fe en la ley, por eso señalaría junto a Manuel Atanasio Fuentes que “[e]l Derecho es sinónimo de justicia y la ley es una regla fija que normaliza las relaciones sociales, encerrándolas en las esfera

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 183-187. La explicación que ofrece el autor es una versión resumida de lo planteado en su *Manual del Escribano Público Peruano*, vid. Miguel Antonio DE LA LAMA, *op. cit.*, p. 27-43.



de lo justo”.<sup>33</sup> En tal sentido, no resulta extraño el reproche que hace a Hipólito Sánchez por sus omisiones legales (en la dote, el capital de bienes y los poderes) y por su inexactitud en el tema del testamento. En principio, puede pensarse que Sánchez se equivocó al redactar su libro. Pero esto, lamentablemente, no puede afirmarse con plenitud puesto que en el prefacio que incluyó en la primera y en la octava edición señala de modo muy interesante –e inusual para época– que había tratado de que el contenido se adaptara a las prácticas judiciales de su provincia.<sup>34</sup> Es decir, Sánchez parece haberse propuesto enseñarles a los jueces de paz cómo realizar sus funciones tomando como punto de referencia principal las prácticas que había observado, buscando para ellas cobertura en la ley. Quizá las omisiones podrían deberse a algún error de Sánchez, debido a que en su perspectiva nada le impedía enseñarles a los jueces algo que se les pudiera presentar en un futuro caso. Lo que sí genera dudas es lo relativo a los testamentos puesto que esto sí podría tratarse de un error, o de una innovación de Sánchez. Cabe preguntarse cuántas veces podrían estar incomunicados los lugares por razones de epidemia y cuántas serían las ocasiones en que por facilidad la gente sólo pudiera hacer escrituras privadas pero pudiera preferir acudir a un juez de paz, considerando que eso le pudiera dar mayor formalidad a sus testamentos. En un contexto así, cabe preguntarse si la propuesta de Sánchez habría buscado juntar en un solo acto el otorgamiento de la escritura privada (realizada por los privados) y el reconocimiento de la escritura (a cargo del juez de paz). Por estas consideraciones, no nos queda más que favorecer a Sánchez con el beneficio de la duda, y pensar que él habría explicado lo referente a los testamentos por escritura privada debido a que esa habría sido una práctica realizada en Cailloma.<sup>35</sup>

## **2.2 El sistema armónico de la Ley N° 1510 y cambios de perspectiva (1912-1963)**

### **2.2.1 Innovaciones legislativas principales**

Este nuevo período se inicia con la entrada en vigencia de la Ley N° 1510, el 28 de julio de 1912, y termina con el Decreto Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial, del 25 de julio de 1963. La Ley N° 1510 reemplazó el sistema estructurado en base al Código de Enjuiciamientos Civiles y el Reglamento de Tribunales, por un nuevo sistema compuesto por una Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código de Procedimientos Civiles y la nueva Ley del Notariado.

En el sistema estructurado por la Ley N° 1510, la intervención de los jueces de paz sigue viéndose desde la perspectiva del proceso civil y su facultad para emitir instrumentos que sólo probarán plenamente al ser protocolizados. Esta ley también promulgó la ley del notariado, creando un sistema que reemplazaba a los antiguos escribanos públicos, por lo cual la relación ya no se establecía con los escribanos sino con los notarios, en cuanto a la ausencia del funcionario y a la protocolización.

---

<sup>33</sup> Citado por Fernando de TRAZEGNIES GRANDA, *La idea del Derecho en el Perú republicano del siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992, p 107; y por David LOVATÓN *et al.*, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1999, p. 25.

<sup>34</sup> *Vid.* Hipólito SÁNCHEZ, *Formulario para los Jueces de Paz del Perú*, 8ª. ed., Imprenta de San Agustín, 1878, p.8.

<sup>35</sup> Naturalmente, esta duda sólo podría aclararse si se realizara una investigación histórica sobre las prácticas judiciales realizadas en los juzgados de paz en Cailloma en la segunda mitad del siglo XIX.



Naturalmente, existe continuidad en la perspectiva de la regulación, pero la Ley N° 1510 perfecciona el sistema existente.

Por un lado, el Nuevo Código de Procedimientos Civiles simplifica la regulación de los instrumentos, se mantiene la diferencia entre públicos y privados, pero “[c]arece de sentido la subdivisión de los primeros en instrumentos auténticos y escrituras públicas, que hace el anterior Código”.<sup>36</sup> Asimismo, en el Código de Procedimientos Civiles, encontramos las siguientes disposiciones:

**Artículo 400.** Son instrumentos públicos:

(...)

4° Las escrituras imperfectas extendidas ante juez de paz por falta de notario, desde que se protocolicen.

**Artículo 1306.** La protocolización de las escrituras extendidas ante juez de paz por falta de notario se pedirá ante el juez de la provincia donde se otorgó el instrumento, acompañando el original.

**Artículo 1307.** El juez examinará el instrumento, y si lo encuentra otorgado con las formalidades de ley, ordenará se protocolice dentro de tercero día, previa citación de los otorgantes.

En caso contrario, denegará la petición.

**Artículo 1308.** Si dentro del término fijado en el artículo anterior se formula oposición por alguno de los otorgantes, alegando la nulidad ó falsedad del instrumento, se suspenderá la protocolización y se seguirá juicio ordinario sobre la validez del instrumento.

Asimismo, en la Ley del Notariado, encontramos una disposición referente a la protocolización:

**Artículo 89.** Los instrumentos y expedientes mandados protocolizar por resolución judicial, se agregarán al registro, y se pondrá en este, á continuación de la última escritura que se haya extendido, una diligencia firmada por el notario, que exprese la materia del instrumento ó expediente, el número de fojas de que consta, los nombres de los interesados que en ellos intervienen y del juez que haya ordenado la protocolización, y la fecha en que se extiende.

Estas son las normas principales que configuran el ordenamiento en este período. Se observa la continuidad en el sentido de que los instrumentos son imperfectos en relación a las escrituras públicas (ahora a cargo de los notarios), y para que produzcan efectos plenos en un proceso (convirtiéndose en escritura pública) se requiere la protocolización. La protocolización sigue un mecanismo similar en tanto debe ser presentada ante el juez de la provincia, quién la ordena después de examinar el documento y citar a las partes. Sin embargo se mejora el sistema anterior en tanto el sistema es más sencillo respecto del supuesto en que ambos otorgantes solicitan la protocolización pues bajo el Reglamento de Tribunales el juez legalizaba sus firmas y dentro de tercer día ordenaba la protocolización, por lo cual no generaba ningún beneficio sino más bien un trámite adicional. Además, otra mejora de la ley 1510 es el

---

<sup>36</sup> Miguel Antonio DE LA LAMA, *Código de Procedimientos Civiles, con menciones históricas, citas, exposición y crítica*, t. I, Lima, Librería e Imprenta Gil, 1912, p. 180.



artículo 89° de la Ley del Notariado sobre la intervención del notario en la protocolización.

Pero no son estas las únicas normas que configuran este período, sino que el 27 de noviembre de 1913, se promulgó la ley N° 1881, que estableció que donde no hubiera notario, los protestos de letras y demás documentos, por falta de aceptación podrían otorgarse ante Juez de Paz (artículo 1°). Se establece además que los protestos constan en libro de actas del juzgado y se otorgan en la misma forma establecida para los protestos ante notario público (artículo 2°); y que el juez de paz debe entregar una copia auténtica del acta de protesto al tenedor de la letra o documento protestado y remitirá por el primer correo una copia al juez de primera instancia (artículo 3°). Es con esta norma, en estricto, que podemos percibir que surgen las denominadas “competencias notariales de los jueces de paz”, debido a que la facultad de extender instrumentos imperfectos se enmarca en una lógica procesal civil, mientras que a partir de esta norma se empieza a asumir una perspectiva de mecanismo de garantía de la seguridad de las transacciones.<sup>37</sup> Nos encontramos entonces en un contexto en que la naturaleza de la función encargada a los jueces de paz va cambiando. Tiene un carácter mixto, ya no es solo judicial, sino también implica función notarial propiamente.

### **2.2.2 ¿Por qué los jueces de paz aumentan sus funciones de tipo notarial?**

Cuando iniciamos nuestra reseña histórica verificamos que los jueces de paz reemplazaban a los escribanos en ciertas funciones. En tal sentido, asumimos desde el inicio que existía una relación entre ambos que posibilitaba que fueran los jueces de paz y no otros funcionarios quienes reemplazaran a los escribanos. Sin embargo, al observar la continuidad del sistema planteado, e incluso el aumento de funciones de corte notarial, cabe preguntarse, ¿cuál era el parecido entre los jueces de paz y los notarios? Esta pregunta surge por la necesidad de fortalecer los presupuestos sobre los que nos movemos, y que nos lleven a verificar que deban ser precisamente los jueces de paz y no otros funcionarios los que reemplacen a los notarios.

Consideramos que en el sistema previsto con las normas anteriores, se podía esperar que el juez de paz reemplace al escribano porque ambos eran funcionarios vinculados al poder judicial, y porque los jueces de paz debieron ser –como hoy– los

---

<sup>37</sup> Para entender la importancia de la Ley N° 1881, debe tomarse en cuenta que en 1913 sólo existía un tipo de juez de paz institucionalizado, y que la diferencia entre “juez de paz letrado” y “juez de paz no letrado” no estaba recogida legalmente, por lo que no se refería a que ambos fueran cargos diferentes (como en la actualidad), sino simplemente a que quien se desempeñaba como juez de paz era o no abogado (letrado=abogado). Esto es importante, puesto que se entiende que a pesar de que todos los jueces de paz (letrados o no) tenían estas funciones, serían los de la capital de la república y las principales ciudades del interior del país, quienes habrían tenido mayores posibilidades de ejercer estas funciones debido al mayor tráfico comercial de estas ciudades. Sin embargo, serían en estos mismos lugares en los que se institucionalizó la “justicia de paz letrada”, primero en Lima, mediante Ley N° 4871, del 11 de enero de 1924 y Ley N° 5679, del 26 de enero de 1927; por las cuales se estableció que en Lima habrían jueces de paz “letrados y rentados”. El año siguiente, se promulgó la Ley N° 6258, el 28 de septiembre de 1928, estableciéndose juzgados de paz letrados para la Provincia Constitucional del Callao y en todas las capitales de Departamento que eran sede de corte Superior, además por Ley N° 6943 del 19 de noviembre de 1930 se declaró titulares los cargos de Jueces de Paz Letrados de la República, con los mismos derechos y preeminencias que los demás miembros del Poder Judicial. A partir de entonces, en la práctica sólo los jueces de paz letrados mantendrían la posibilidad de protestar títulos valores porque los jueces no letrados se encuentran en lugares donde hay menor tráfico comercial y el uso de títulos valores es escaso.



funcionarios con mayor presencia en el territorio nacional, debido a que el primer artículo del Reglamento de Jueces de Paz, establece que habrán jueces de paz en prácticamente todos los centros poblados del país. Por lo tanto hubiera sido concebible que cualquier función judicial que fuese indispensable en todo el país se encargara a los jueces de paz a falta de funcionario especializado.

Sin embargo, para un lector desprevenido puede costarle vincular la figura de un notario con la de un juez de paz pues actualmente son funcionarios muy diferentes a simple vista.

No obstante, en los años 1911 y 1913 –cuando se promulgaron estas normas–, los jueces de paz y los notarios debían seguramente tener todavía más parecidos entre sí que los que tienen actualmente, según las siguientes hipótesis:

- a) Ambos funcionarios dependían del Poder Judicial. En efecto, los notarios eran los antiguos escribanos y, a diferencia de hoy, no se encontraban vinculados al Ministerio de Justicia, sino al Poder Judicial. Esto se verifica, por ejemplo, en que según la Ley 1510 el nombramiento de los notarios estaba a cargo de las cortes superiores. Además, no fue sino hasta el 23 de junio de 1967 que, por ley N° 16607, se crearon los colegios de notarios; antes de eso los aspectos administrativos del notariado se realizaban directamente en el Poder Judicial, así por ejemplo, las licencias a los notarios y jueces de paz las debían otorgar los jueces de primera instancia, según el artículo 1° de la Ley N° 2172 del 9 de noviembre de 1915;
- b) Quienes ejercían los cargos de juez de paz y el de notario correspondían a estratos sociales similares, a diferencia de ahora en que los jueces de paz son principalmente campesinos mientras que los notarios corresponden a sectores profesionales urbanos;<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Aún está por investigarse también la ubicación social del juez de paz durante el siglo XX. En general, se maneja en nuestro medio la idea de que durante el siglo XX, hasta la reforma agraria, la justicia de paz, en las zonas rurales, era fundamentalmente una instancia copada por los gamonales; y que recién después de la reforma agraria (1969) los indígenas campesinos habrían empezado a ocupar los cargos. Véase, por ejemplo Wilfredo ARDITO VEGA, “Justicia de paz y derecho indígena en el Perú”, p 6; Wilfredo ARDITO VEGA, “Jueces de Paz: la costumbre venció al formalismo”, *El Portal del Derecho*, núm. 10, julio 2005, Ayacucho, pp. 18-19; David LOVATÓN *et al.*, *La justicia de paz en los Andes. Estudio Regional*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2005, pp. 43-44.; María Elena GUERRA CERRÓN, *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2005, p. 86; Fernando MEZA FARFÁN, “Historia”, *Suyana. Justicia de Paz: esperanza del Poder Judicial*, Año II, núm. 2, 2006, Huancayo, Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín, p. 4. Esta idea generalizada podría derivar de la influencia de las opiniones de diversos autores indigenistas de la primera mitad del siglo XX, quienes denunciaban que el juez de paz era en muchos casos un mecanismo de explotación de los indígenas. Así opinaba, por ejemplo, Juan José del Pino, quien en diciembre de 1913 publicó el artículo “La pleitomanía indígena II” en la revista *El Deber Pro-Indígena* criticando en este sentido a los jueces de paz. *Vid.* Wilfredo KAPSOLI, *El pensamiento de la Asociación Pro Indígena*, Cusco, Centro Las Casas, 1980, p. 122. Opiniones similares pueden encontrarse, por ejemplo, en José Antonio ENCINAS, *Contribución a una Legislación Tutelar Indígena*, Lima, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de San Marcos, 1919; Atilio SIVIRICHI, *Derecho Indígena Peruano. Proyecto de Código Indígena*, Lima, Ediciones “Kuntur”, 1946, pp. 334-336. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que normalmente los indigenistas escribían desde las ciudades, y que el tema que llamaba su atención era la explotación y la degradación que sufrían los indígenas, por lo cual no necesariamente prestaban atención a otros fenómenos distintos. Creemos por ello que debe asumirse con cuidado esta idea de que antes de la reforma agraria no existían jueces de paz indígenas y que el cargo lo ocupaban sólo gente vinculada al



- c) En ninguno de los dos casos era necesario ser abogado para acceder al cargo, mientras que ahora el notariado es ejercido por profesionales del derecho y la justicia de paz por campesinos, legos en derecho. Lo que se requería en ambos casos, era fundamentalmente saber leer y escribir, y el sector alfabeto de nuestro país era minoritario y debió concentrarse en las ciudades.<sup>39</sup>

Estas razones, sumadas a que durante casi 60 años los jueces de paz habrían reemplazado a los escribanos, hubiera llevado a verlos como funcionarios con cierta semejanza con los notarios, por lo cual también se les habría encargado la función de protestar títulos valores.

### 2.2.3 Resoluciones del Poder Judicial sobre la potestad de los jueces de paz

Durante este período son interesantes dos resoluciones del Poder Judicial que reiteran que los jueces de paz pueden realizar escrituras imperfectas. Estas resoluciones son interesantes porque muestran cómo es que sectores del aparato de justicia no se encontraban conformes con estas atribuciones notariales. Algunos manualistas incluyen estas resoluciones en sus textos.

Por un lado, es preciso comentar que, el 3 enero de 1929, la Sala Plena de la Corte Suprema emitió una resolución por la que aprobaba un acuerdo de la Corte Superior de Piura (impugnado por el Presidente y el Fiscal), que establecía que los jueces de paz están capacitados para extender escrituras imperfectas en los lugares en que no reside el Notario de la Provincia.

---

sector terrateniente; consideramos que esta situación debió conocer matices y que es probable que también hubieran casos en los que el cargo de juez de paz fuera ocupado por indígenas. Precisamente el indigenista que hizo el mejor estudio etnográfico –en realidad único en su época–, parecería darnos pistas de que la idea generalizada no es exacta. En efecto, Hildebrando Castro Pozo, en su obra *Nuestra Comunidad Indígena* (1924), explica la figura del “agente de la comunidad” (antecesor de lo que hoy entenderíamos como el presidente comunal), y después de comentar sus funciones habituales señala que “[d]esde el instante que el Agente o agentes toman posesión del cargo, todos, amigos y enemigos, les rinden homenaje y tributan toda clase de consideraciones, teniéndoles en la estima de quienes poseen la plenitud de la autoridad comunal; la cual llega a ser odiosa cuando estos *son al mismo tiempo, tenientes-gobernadores o jueces de paz de aquella jurisdicción*, conjunción de poderes que, felizmente, *no llegan a realizarse con tanta frecuencia*”. Hildebrando CASTRO POZO, *Nuestra Comunidad Indígena*, 2ª. ed., Lima, Editor Dr. Hildebrando Castro Pozo C., 1979 [1924], p. 35. Énfasis nuestro.

<sup>39</sup> La población que cumplía el requisito de saber leer y escribir era minoritaria. La información estadística más próxima es la censo del año 1867, que arrojaba un promedio nacional de 19% de alfabetismo y 81% de analfabetismo en la población mayor de 6 años, incluso en departamentos como Apurímac y Puno se llegaba a 97% y 96% de analfabetismo respectivamente. La situación no debió variar en mucho a comienzos del siglo XX pues el censo escolar de 1902 mostró resultados muy pobres, a partir de los cuales los gobiernos civilistas buscaron priorizar la educación en sus programas de gobierno. El siguiente dato estadístico sobre analfabetismo proviene del censo de 1940, en el cual en analfabetismo se había reducido a 60%, por lo cual el alfabetismo había aumentado sólo hasta el 40% a pesar de los esfuerzos educacionales de los gobiernos civilistas en las dos primeras décadas del siglo XX y el segundo proyecto educativo que Carlos Contreras denomina “indigenista” que se desarrolló desde 1930. Cfr. Carlos CONTRERAS, *El aprendizaje del Capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004, pp. 214-223. Por estas razones asumimos que, en 1913, el sector que cumplía con el requisito de saber leer y escribir era todavía muy reducido. Por ello, señalaría Carlos Contreras sobre la situación al comenzar el siglo: “La condición alfabeto se reducía a unos puñados de gentes reunidos en las villas y que gracias a su competencia lingüística se erigían como auténticas ‘élites letradas’ que monopolizaban las relaciones de la sociedad rural con el mundo exterior”. *Ibidem*, p. 223.



Otro caso interesante se produjo en la Corte Superior de Lima. En 1942 el Notario Público de Yauyos se habría quejado ante el Juez de Primera Instancia de esa provincia debido a que los jueces de paz extendían escrituras imperfectas; ante esto, el Juez de Primera Instancia impuso, mediante una resolución del 4 de mayo de 1942, una multa de 20 soles a los jueces de paz y ordeno a la Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación que negaran el pase a las escrituras que habían hecho. Sin embargo, el asunto llega a la Corte Superior, en la que el Fiscal emite vista (el 30 de marzo de 1943), informando que los jueces de paz sí tiene esa facultad, y que eso está reconocido en la resolución de la Corte Suprema del 3 de enero de 1929, por lo que opina que se debe desaprobado la resolución del Juez de Primera Instancia. La Corte Superior asume los argumentos del Fiscal y desaprueba la resolución del Juez de Yauyos, disponiendo que se devuelva a los jueces de paz el monto de las multas cobradas y que se publique la resolución.

#### **2.2.4 Nueva manualística**

En este período (1912-1963), los autores que abordan la justicia de paz siguen publicando únicamente manuales. Pero éstos ya no son de un solo tipo, como eran los del período anteriormente analizado, sino que aparecen nuevos tipos de manuales:

- a) Manuales de tendencia exegética. Similares a los del período anterior, que explican las funciones de los jueces de paz parafraseando distintas disposiciones normativas. Como veremos más adelante, algunos de los autores que se enmarcarán en esta tendencia son Juan José Calle, Pedro Genaro Delgado y Eduardo García Calderón.
- b) Manuales recopilatorios. Se tratan de meras recopilaciones de normas con criterio temático. El principal exponente en este período sería Santiago Martínez.
- c) Manuales con elementos dogmáticos. Empezarían los manuales que buscaban explicar en términos sencillos las instituciones y conceptos contenidos en las normas pertinentes para los jueces de paz. Autores en esta línea serían Felipe Guerra y Elard Chávez.

Realizaremos un breve análisis de los trabajos de estos autores, subdividiendo este período general (1912-1963) en las siguientes etapas: a) Desde el inicio de este período hasta la entrada en vigencia del Código Civil de 1936 (1912-1936); y b) Desde la entrada en vigencia del Código Civil de 1936 hasta el Decreto Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial (1936-1963).

##### **a) Publicaciones hasta el Código Civil de 1936 (1912-1936)**

Como hemos mencionado anteriormente, a pesar de que el Código de Procedimientos Civiles de 1912 derogó al Código de Enjuiciamientos Civiles de 1852, mantuvo una regulación similar en lo referente a los instrumentos que podían extenderse ante los jueces de paz, por lo que el sistema es parecido al establecido en el período anterior. Además, el Código Civil de 1852 se mantiene hasta 1936, fecha en la cual es reemplazado por un nuevo código, y desaparecen las funciones de constituir la dote y el capital de bienes por acta. En este panorama, la novedad principal estaría dada por la Ley 1881.



Las publicaciones en este período se inician con *Reglamento de Jueces de Paz* de Juan José Calle en 1914.<sup>40</sup> Este autor ofrece algunas explicaciones conceptuales en base a diversas normas. Ubica también la materia de nuestro interés en el capítulo “De los instrumentos que pueden otorgarse ante los Jueces de Paz” y explica las nociones de instrumentos imperfectos y protocolización según la regulación entonces vigente. En ese sentido, es un texto muy parecido al logrado por el manual de Miguel Antonio de la Lama. Conviene destacar sin embargo, algunas diferencias con el texto de Lama. En primer lugar Calle no hace mención a la dote ni al capital de bienes, a pesar de que se mantenía vigente el código civil de 1852, a diferencia de Lama, que consideraba esas categorías dentro de la noción de instrumentos que se podían otorgar ante los jueces de paz. Otra diferencia es que Juan José Calle desarrolla más el tema de los contratos, presentando definiciones legales de la compraventa, la permuta, la locación y conducción, contrato de sociedad o compañía, mutuo y mandato; finalmente inserta un modelo de minuta y otro de escritura pública. En lo referente a los testamentos, Calle hace un desarrollo similar a Lama, incluso repite la crítica de que no tiene ninguna utilidad otorgar testamento ante Juez de Paz con 6 testigos, porque eso es igual que simplemente otorgar una escritura privada. Finalmente señala que los instrumentos más comunes son las “escrituras de contratos, poderes y documentos”. Sobre los protestos de títulos valores, Calle ofrece un listado de los documentos que podrían protestarse, y parafrasea los tres artículos de la Ley 1881. Finalmente, Calle también ofrece un modelo de poder *apud acta*, uno de testamento en caso de incomunicación por epidemia, uno de minuta y otro de escritura de compraventa.<sup>41</sup>

El libro de Calle se editó en cuatro oportunidades, siendo la última en 1928. Las variaciones fueron fundamentalmente en temas penales debido a la entrada en vigencia del Código de Procedimientos en Material Criminal (1920) y el Código Penal (1924), por lo cual el contenido sobre nuestra materia de interés fue el mismo en las cuatro ediciones, salvo pequeñas modificaciones en el orden de la exposición de los temas.<sup>42</sup>

Otro autor importante fue Pedro Genaro Delgado, cuyo *Reglamento, Formulario y Manual de Jueces de Paz* alcanzaría las 12 ediciones mientras él se encontraba en vida y una edición póstuma. La primera edición fue publicada un año después de la primera edición del libro de Calle, en 1915.

En la segunda edición del libro, encontramos una exposición estructurada de la misma manera que la de Lama, la diferencia es que se agrega como último punto los protestos de letras de cambio. Su exposición es nuevamente basada en las normas existentes. Es interesante percibir en su libro que él no hace referencia a que la facultad de los jueces de paz de expedir instrumentos imperfectos sea una atribución subsidiaria, sólo para los casos de ausencia de notarios, simplemente no menciona el tema. Esto parecería derivarse de los cambios normativos. En efecto, si recordamos la explicación de Francisco García Calderón a partir de los artículos 820° y 821°, del concepto de

---

<sup>40</sup> Vid. Juan José CALLE, *Reglamento de Jueces de paz. Anotado y concordado con las leyes que lo modifican y Formulario de Procedimientos con un apéndice de disposiciones de indispensable conocimiento para los jueces de paz*, Lima, Librería e Imprenta Gil, 1914, 381 pp.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 198-209.

<sup>42</sup> Cfr. Juan José CALLE, *Reglamento de Jueces de Paz. Anotado y concordado con las leyes que lo modifican, inclusive los Códigos Penal (1924) y de Procedimientos en materia criminal (1920) con Formulario y Apéndice de indispensable conocimiento para los Jueces de Paz*, 4ª. ed., Lima, 1928, pp. 227-238.



instrumento imperfecto,<sup>43</sup> éste se refiere a los instrumentos realizados ante juez de paz “a falta de escribano”, mientras que el artículo 400° del Código de Procedimientos Civiles no menciona eso, sino que sólo otorga los efectos de una escritura extendida ante juez de paz desde que se protocoliza, pero no la condiciona a que se haya hecho ante ausencia de notario en ese lugar.

Otro texto importante que encontramos es el de Eduardo García Calderón, que tiene una línea parecida, en tanto presenta el reglamento de jueces de paz con notas de pie de página indicando concordancias, así como un manual basado en el parafraseo de disposiciones normativas dispersas. Este texto destaca también por su minuciosa recopilación de normas, aunque en lo referente a instrumentos, no hace aportes nuevos, limitándose a explicar el concepto de instrumento imperfecto, indicando de manera explícita que son los que otorgan ante juez de paz a falta de notario y remite al artículo 400° del Código de Procedimientos Civiles, a pesar de que, como hemos comentado, la mención de la ausencia de notario ya no se encuentra en este Código.<sup>44</sup> Asimismo, este manualista se ocupa de los testamentos en general y del testamento otorgado ante juez de paz en caso de incomunicación por epidemia; asimismo ofrece definiciones legales del contratos diversos (compraventa, permuta, locación y conducción, sociedad o compañía, mutuo, mandato) y del protesto de letras y demás documentos.

#### **b) Publicaciones hasta el Decreto Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial (1936-1963)**

Al entrar en vigencia el Código Civil de 1936 desaparecieron las disposiciones sobre el capital de bienes y la dote del código anterior, por lo que los textos posteriores a 1936 ya no presentan ese tema.

En 1939 encontramos la décima edición del libro de Hipólito Sánchez, que incluye acuerdos de la Corte Superior de Lima. Resulta curiosa esta publicación, la cual se basa en la primera edición del texto de Sánchez, a pesar de que en 1939 todas las normas que utilizaba Sánchez como referentes ya se encontraban derogadas (Código Civil y Código de Enjuiciamientos Civiles de 1852 y Reglamento de Tribunales de 1856).<sup>45</sup> Naturalmente, en estas circunstancias, el texto no aporta nada nuevo.

Asimismo, además de los típicos manuales de vocación exegeta, surgen manuales que se preocupan por plantear marcos conceptuales y explicar instituciones y conceptos.

Sigue siendo importante el manual de Pedro Genaro Delgado, en este período se observa las rápidas reediciones de su texto, puesto que desde 1946 hasta 1956 habrá publicado las ediciones sexta a la duodécima. En lo referente a los instrumentos, el contenido es similar, naturalmente ya no incluye lo referente a la dote ni al capital de bienes. Resulta interesante observar, sin embargo, que Pedro Genaro Delgado se

---

<sup>43</sup> Vid. *supra* nota 23.

<sup>44</sup> Vid. Eduardo GARCÍA CALDERÓN, *Leyes, reglamentos, disposiciones de los códigos, resoluciones supremas y formularios para Jueces de Paz*, Lima, Librería e Imprenta Gil, 1935, pp. 118-123.

<sup>45</sup> Vid. Hipólito SÁNCHEZ, *Formulario para los Jueces de Paz del Perú. Aumentado con varios acuerdos de la Ilustrísima Corte Superior de Lima, por Víctor Sánchez Benavides, Juez de 1ª Instancia en lo Civil de la Capital*, 10ª. ed., Lima, 1939, 182 pp. Asumimos que Víctor Sánchez, quien hizo agregados a la edición, habría sido descendiente de Hipólito Sánchez y de ahí provendría su motivación de republicar un texto totalmente desactualizado.



preocupa en incluir en todas sus ediciones el Decreto Supremo del nueve de septiembre de 1946, con el rótulo “Normas para facilitar el trámite de las minutas y escrituras públicas”. Este decreto resulta muy interesante porque establece varias disposiciones para controlar los contratos realizados ante los notarios y evitar la evasión de impuestos. Es un sistema bastante controlador. Pedro Genaro Delgado se limita a insertar esta norma en sus textos, pero no se sabe cómo habrían aplicado los jueces de paz estas disposiciones.<sup>46</sup> Asimismo, es importante que Pedro Genaro Delgado incluye en sus ediciones la resolución de la corte Superior de Lima de 1943.

En este período destaca también *Manual Práctico para Jueces de Paz* de Felipe Guerra, este texto marca una importante diferencia con los textos anteriores, en tanto su método expositivo no consiste en frasear las leyes, sino que propone explicaciones conceptuales según las distintas divisiones de su manual. En su tercera edición (1947), se encuentra una muy nutrida selección de normas que no presentan los otros textos. En cuanto a los instrumentos se refiere, explica la noción de instrumento y sus clases. También inserta la Resolución de la Corte Suprema de 3 de enero de 1929 aunque, extrañamente, no incluye la resolución de la Corte Superior de Lima de 1942, incluye normas sobre impuestos que los notarios o jueces de paz deben tomar en cuenta e inserta modelos de minuta y escritura de compraventa, también incluye un modelo de acta de protesto.<sup>47</sup>

### 2.2.5 Las innovaciones frustradas del Código de Justicia de Menor Cuantía

Antes de terminar nuestro recorrido por el período de vigencia de la Ley N° 1510, conviene hacer un paréntesis para resaltar algunos hechos importantes –aunque actualmente olvidados– para la justicia de paz (ocurridos en el primer lustro de la década 1940-1950). El Reglamento de Jueces de Paz de 1854 era ya considerado vetusto, y se sentía la necesidad de su sustitución por una norma más moderna y adecuada que regulara integralmente la justicia de paz.

Es así que el 31 de diciembre de 1940, mediante la Resolución Suprema N° 50 emitida por el Ministerio de Justicia, se encomendó al Colegio de Abogados de Lima la preparación de un proyecto de ley que reemplazara el reglamento de 1854. El encargo fue llevado a cabo por el doctor Félix Navarro Irving, luego la Junta Directiva del Colegio de Abogados aprobó el anteproyecto con algunas modificaciones, y lo remitió al Poder Ejecutivo el 23 de diciembre de 1941.<sup>48</sup> Posteriormente, por Ley N° 9946 del 4 de febrero de 1944 se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de promulgar el Anteproyecto de Ley Orgánica de Jueces de Paz formulado por el Colegio de Abogados de Lima. En ejercicio de estas facultades se emitió el decreto del 16 de julio de 1945, por el cual el Presidente Manuel Prado promulgó el proyecto, aunque con el nombre de “Código de Justicia de Menor Cuantía”. Esta ley constaba de 295 artículos en los que se regulaba la organización administrativa de los juzgados de paz, sus competencias, las

---

<sup>46</sup> Cfr. Pedro Genaro DELGADO, *Formulario, Manual y Reglamento de Jueces de Paz. Concordado con el código de procedimientos civiles, la ley orgánica del poder judicial, la ley del notariado, la constitución de 1933 y el nuevo código civil, contiene además, un apéndice con circulares, autos, resoluciones, leyes hasta la fecha, y la ley de elecciones municipales*, 6ª. ed., 1946, Lima, El Cóndor, pp. 206-211.

<sup>47</sup> Felipe S. GUERRA, *Manual Práctico para Jueces de Paz*, 3ª. ed., Lima, s.e., 1947, pp.56-62.

<sup>48</sup> Véanse los documentos que se insertan en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Proyecto de Ley Orgánica de Juzgados de Paz y de Reglamentación del Procedimiento de los Juicios Verbales, formulado por el Colegio de Abogados de Lima*, edición oficial, Lima, 1942, pp. 3-5.



normas comunes a todos los procedimientos que se podían ventilar en sede de justicia de paz, así como disposiciones específicas sobre el juicio de menor cuantía, el de pago y desocupación, sobre embargo, la segunda instancia y los gastos del procedimiento. Asimismo, el artículo 290° de esta ley señalaba que debía entrar en vigencia el 18 de marzo de 1946 (al iniciarse el nuevo año judicial).<sup>49</sup> Esta norma presentaba innovaciones importantes, sin embargo el 15 de diciembre de 1945 se promulgó la Ley N° 10326 que suspendió la norma que aprobaba el Código de Justicia de Menor Cuantía hasta que “el Congreso la revise y la apruebe con las modificaciones que estime procedentes”, lo cual nunca ocurrió.

Naturalmente, el Código de Justicia de Menor Cuantía establecía un sistema interesante en esta materia, por lo que vale la pena reseñar sus disposiciones:

- a) **Funciones establecidas:** se otorga la facultad de extender escrituras imperfectas (art. 84°), protestar letras de cambio y demás instrumentos susceptibles de esta diligencia (art. 92°), legalizar firmas (art. 95°) y expedir copias certificadas de los protestos y actas extendidas en el registro (art. 93°).
- b) **Establecimiento de libros especiales:** Se establece que las escrituras imperfectas se deben llevar en libros registros, los cuales también deben ser utilizados para levantar las actas de protestos de títulos valores (arts. 87° y 93°). Asimismo, se debe llevar un libro de legalizaciones donde se deja constancia de todas las legalizaciones que se realicen (art. 95°). Cuando estos libros se concluyen se archivan en los mismos juzgados y esto es comunicado a la Corte Superior respectiva.
- c) **Disposiciones sobre las escrituras imperfectas:** En primer lugar se las define como aquellos “instrumentos que otorguen una o más personas para dejar constancia de determinado acto o convención y que por falta de notario en el lugar no pueden constar en un registro público notarial” (art. 84°). Se indican datos generales de los otorgantes, el tipo de acto, el objeto materia de contratación, el valor, el monto de los impuestos pagados y la fecha de presentación de la minuta (art. 87°). Las actas se extienden por orden cronológico, y al sentarse el acta se devuelve la escritura (art. 88°). Los jueces de paz deben cuidar los entrerrenglonados, enmendaduras y que se escriba en castellano (art. 90°). Asimismo, si un otorgante no sabe firmar puede hacerlo otra persona en su lugar, pudiendo además imprimir su huella digital (art. 91°).
- d) **Pago de impuestos:** Las escrituras se extienden en papel del sello tercero o en papel común en el que se hay fijado timbres fiscales por el valor de veinte centavos cada página (art. 85°). Además, antes de presentarse la minuta al juez de paz, debe haber sido presentada a la oficina encargada del cobro de los impuestos (art. 86°).
- e) **Jueces visitadores:** Se dispone que los jueces visitadores dejarán constancia en la última acta y remitirán un informe a la corte Superior respectiva, indicando contravenciones legales y deficiencias observadas (art. 94°).

---

<sup>49</sup> Cfr. REPÚBLICA DEL PERÚ, *Código de Justicia de Menor Cuantía. Promulgado el 16 de Julio de 1945 en uso de la autorización contenida en la Ley N° 9946*, edición oficial, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Central, Lima, 1945, pp. 3 *passim*.



f) **Aranceles:** Se establece que los jueces de paz pueden cobrar los siguientes aranceles (art. 97°):

- Por escrituras imperfectas, tres soles si el valor del contrato es menor de cien soles, cinco soles si el valor es de cien a trescientos y diez soles oro si el valor es de más de 300.
- Por el protesto de documentos, cinco soles.
- Por la legalización de una firma un sol
- Por las copias certificadas, un sol la primera cara y cincuenta centavos cada una de las demás.

En primer lugar es interesante observar que se establece, por primera vez, un libro registro especial para asentar las escrituras imperfectas y los protestos de títulos valores. Según la exposición de motivos del proyecto presentado por el Colegio de Abogados, este libro se crea con el objetivo de servir, no sólo para los interesados en caso de extravío, sino también para conocer el tráfico comercial y contractual del lugar para tomar esa información como referente para la creación de notarías u otros servicios administrativos,<sup>50</sup> asimismo, esta disposición innova al pretender que en el mismo registro se extiendan las actas de protestos. También llama la atención la creación del libro de legalización de firmas, que se crea con el objetivo de erradicar las corruptelas de las legalizaciones con fechas atrasadas o de personas ausentes, que muchos jueces aprovechaban por falta de control,<sup>51</sup> esto es interesante porque las legalizaciones no estaban previstas en las normas anteriores (y los manuales no daban cuenta de ellas).

Otro tema que llama bastante la atención es la disposición de los aranceles, en la exposición de motivos se señala que “Aunque claramente se establece en el título pertinente que los jueces de paz no pueden cobrar derechos, que no sean de viajes, hemos creído que tratándose de actuaciones ajenas a la función judicial, propias de un notario, está justificado asignarles una prudencial remuneración”.<sup>52</sup>

En general, se aprecia que esta norma delinea de manera más clara las distintas funciones que tienen los jueces de paz y le otorga un carácter más parecido al actual, en lo referente a las competencias notariales. Es decir, aunque aún no se emplea la terminología de “competencias notariales”, el sistema que regula el Código de Justicia de Menor Cuantía ya se parece al de normas posteriores que sí se refieren explícitamente al carácter notarial de estas funciones, como veremos más adelante. Además, interesa notar que esta función deja de percibirse como enmarcada en un esquema judicial, y ya se le concibe como una competencia de naturaleza muy distinta. No obstante, se nota que estamos todavía en una etapa de transición, porque se percibe ya que se trata de funciones notariales (reforzando el giro iniciado por la Ley N° 1881 sobre protesto de títulos valores), pero a pesar de ello las escrituras siguen supeditadas a la protocolización notarial para cumplir efectos plenos, y para ello todavía se requiere que intermedie el juez de la provincia conforme al Código de Procedimientos Civiles.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>52</sup> *Loc. cit.*

<sup>53</sup> Un estudio a mayor profundidad del frustrado Código de Justicia de Menor Cuantía sería conveniente debido a que otro de los temas comunes, en la historia de la justicia de paz de nuestro país, es la percepción de que el Reglamento de Jueces de Paz de 1854 es la única norma que ha regulado integralmente la materia y que tampoco han existido proyectos de similar propósito (*vid. supra* nota 9).



### 2.3 El inicio legal de las “competencias notariales” (1963-1991)

Este período se inicia con el Decreto Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial, del 25 de julio de 1963 y termina en 1991 con la siguiente ley orgánica.

Esta ley orgánica busca recoger de manera sistemática las “competencias notariales” de los jueces de paz, quedando consolidada también la expresión. Se trata de una norma única que busca regular todo lo referente a los distintos tipos de funciones notariales de los jueces, tal como pretendió hacerlo el Código de Justicia de Menor Cuantía.

Se puede observar que esta ley orgánica extrae varias ideas del Código de Justicia de Menor Cuantía, debido a que recoge sus artículos 87° a 89° y 92° a 95°, según se observa en el siguiente cuadro:

| Código de Justicia de Menor Cuantía (1945)   | Ley Orgánica del Poder Judicial (1963)<br>Decreto Ley N° 14605  |
|--|---|
| <b>Artículo 87.</b> En cada juzgado se llevará un Libro Registro de escrituras imperfectas, en el cual se sentará acta indicándose la fecha en que es presentada la escritura para su registro, nombre, apellido, estado, nacionalidad, ocupación y domicilio de cada uno de los otorgantes, la naturaleza del acto o contrato que contiene el documento, el derecho o cosa a que se refiere, su valor si lo tienen y el monto de los impuestos pagados con indicación de la fecha y número de | <b>Artículo 203.</b> En los lugares que se encuentren a más de veinte kilómetros de la residencia de un Notario, se llevará en el Juzgado de Paz más antiguo un libro de registro de escrituras imperfectas. En este registro se sentará acta indicándose la fecha en que se presente la minuta, nombre, apellidos, estado civil, nacionalidad, ocupación y domicilio de cada uno de los otorgantes y de sus respectivos cónyuges, cuando los tengan, la naturaleza del acto o contrato que |

Sin embargo, se requieren mayores investigaciones debido a que esta percepción es equivocada, puesto que han existido dos reglamentos anteriores que regulaban el mismo tema, uno en 1834 y otro en 1839. Además, la búsqueda de la modificación, e incluso sustitución, del Reglamento de 1854 parece haber sido una constante en el último siglo y medio. Así, según relata Carlos Ramos Núñez, cuando en 1877 se designó a Antonio Arenas para elaborar un proyecto de Código Civil, en el diario *El Comercio* del 7 de julio del mismo año se comentó que también debía encargarse a Arenas la reforma del Reglamento de Jueces de Paz de 1854. Por otro lado, Lino Cornejo señala que había presentado en 1917 un proyecto de ley para modificar diversas partes del reglamento que se consideraban inadecuadas. Por otro lado, también Eduardo García Calderón señala que en 1935 existía otro proyecto presentado al congreso. Asimismo, en octubre de 1979 se recordaba en las páginas de la *Revista de Jurisprudencia Peruana* que después de que se frustró el Código de Justicia de Menor Cuantía, en 1964, una comisión “integrada por distinguidos juristas, por encargo del Ministro de Justicia de ese entonces doctor Emilio Llosa Ricketts, sobre la base del necesario reajuste del Código del doctor Navarro [el proyecto que derivó en el Código de Justicia de Menor Cuantía], elaboró un nuevo proyecto, que fue remitido al Senado de la República, sin concitar tampoco su aprobación. Finalmente, existe un Anteproyecto de Justicia de Paz elaborado por el Consejo Nacional de Justicia y presentado al ejecutivo el 27 de enero de 1974 que no ha logrado concreción legislativa, y que carece del criterio orgánico del anterior proyecto”. Finalmente, cabe recordar que, en 1999, el Instituto de Defensa Legal publicó una interesante propuesta de ley para reemplazar al Reglamento de Jueces de Paz de 1854. Cfr. respectivamente, Carlos RAMOS NÚÑEZ, *Historia del Derecho Civil Peruano. Siglos XIX y XX*, t. II, “La codificación del siglo XIX: Los códigos de la Confederación y el Código Civil de 1852”, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p. 329, nota 296; Lino CORNEJO, *Estudios Jurídicos*, Lima, Sanmartí, 1918, p. 12; Eduardo GARCÍA CALDERÓN, *op. cit.*, p. 8; EDITORIAL REVISTA DE JURISPRUDENCIA PERUANA, “La capacitación de los Jueces de Paz”, *Revista de Jurisprudencia Peruana*, núm. 429, año XXXVIII, octubre de 1979, Lima, pp. 997-998; INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, *Justicia de Paz. Propuesta de Ley*, Lima, 1999, 102 pp.



|   |   |
|---|---|
| <p>los recibos. El acta será firmada por el juez de paz, los otorgantes y dos testigos varones, mayores de edad y vecinos del lugar.</p> <p><b>Artículo 89.</b> Las actas a que se refiere el artículo 87 se extenderán por orden cronológico, unas a continuación de otras, sin dejar claros.</p> <p><b>Artículo 88.</b> Una vez sentada y firmada el acta, el juez de paz devolverá la escritura imperfecta a los interesados, poniendo al pie de ella la constancia del folio y libro en que ha quedado registrada, constancia que será fechada y firmada por el juez.</p>   | <p>contiene el documento, el derecho o cosa a que se refiere, su valor si lo enuncia, y el monto de sus impuestos pagados y derechos cobrados con indicaciones de la fecha y número de los recibos. El acta será firmada por el Juez de Paz, los otorgantes y dos testigos mayores de edad y vecinos del lugar.</p> <p>Estas actas se extenderán por orden cronológico, unas a continuación de otras, sin dejar claros.</p> <p>Una vez sentada y firmada el acta, el Juez de Paz devolverá la escritura imperfecta a los interesados, poniendo en ellas constancia autorizada del folio y libro en que ha quedado registrada.</p> |
| <p><b>Artículo 92.</b> El protesto de letras de cambio y demás instrumentos susceptibles de esta diligencia, podrá hacerse ante el juez de paz siempre que en el lugar no exista notario. De la diligencia se sentará acta en el mencionado Libro Registro, siguiendo el orden cronológico.</p>   | <p><b>Artículo 204.</b> El protesto de letras de cambio y demás documentos susceptibles de esta diligencia, podrá hacerse ante el Juez de Paz siempre que en el lugar no exista Notario, observándose las formalidades prescritas en el Código de Comercio. De la diligencia se sentará acta en el libro de registro a que se refiere el artículo anterior, siguiéndose el orden cronológico.</p>   |
| <p><b>Artículo 95.</b> Cuando a falta de notario los jueces de paz legalicen firmas, dejarán constancia del hecho en un libro especial llamado de Legalizaciones, mediante actas que se extenderán por orden cronológico y que serán firmadas por el Juez y por la persona cuya firma es objeto de la legalización.</p>   | <p><b>Artículo 205.</b> Los Jueces de Paz están autorizados para legalizar firmas cuando no exista Notario en el lugar, dejando constancia del hecho en un libro especial, mediante actas que extenderán por orden cronológico y que serán firmadas por el Juez y por la persona cuya firma es objeto de la legalización.</p>   |
| <p><b>Artículo 94.</b> Los jueces visitadores dejarán constancia en el propio libro, al pie de la última acta, de la visita realizada y del número de protestos y escrituras registrados en el período transcurrido desde la anterior visita. De los resultados de la visita se elevará un informe a la Corte Superior en el cual se precisarán las deficiencias y contravenciones legales observadas y las penas que hayan sido impuestas, las que pueden ser modificadas de oficio por la Corte.</p>  | <p><b>Artículo 206.</b> Los Jueces Visitadores dejarán constancia en los libros a que se refieren los artículos anteriores, al pie de la última acta, del número de escrituras, de protestos y de legalizaciones registradas en el período transcurrido desde la anterior vista.</p>  |
| <p><b>Artículo 93.</b> Los jueces de paz podrán expedir copia certificada de los protestos y actas extendidas en el Libro Registro, pero sólo cuando estén concluidas y firmadas.</p>   | <p><b>Artículo 207.</b> Los Jueces de Paz solamente podrán otorgar certificados que se refieran a un procedimiento o acto en el que haya intervenido el Juzgado a su cargo.</p>   |
| <p><b>Artículo 97.</b> Por los actos a que se refiere este Título los jueces de paz cobrarán conforme al siguiente Arancel:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Por el registro de escrituras imperfectas, incluyendo la constancia puesta al pie del instrumento y el acta que se extienda en el respectivo Libro, la suma de tres soles si el valor del contrato o acto contenido en la escritura es menor de cien soles oro o no puede ser estimado, la suma de cinco mil soles oro si el valor es de cien a trescientos soles, y si excede de trescientos soles cobrará la suma de diez soles oro;</li></ol> | <p><b>Artículo 208.</b> La Justicia de Paz es gratuita, salvo el pago de los derechos que prescribe la Ley N° 4871. cuando se trate de escrituras imperfectas, protestos, así como de diligencias que se realicen por comisión de los Jueces de Primera Instancia, los Jueces de paz cobrarán derechos con sujeción al Arancel que debe formular cada Corte Superior. En las actuaciones que formen expediente se usará el papel sellado que corresponde al juicio de menor cuantía.</p>  |



|   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>2. Por el protesto de documentos la suma de cinco soles;</li><li>3. Por la legalización de una firma la suma de un solo; y</li><li>4. Por las copias certificadas: un sol la primera cara y cincuenta centavos cada una de los demás.</li></ol> |  |
|---|--|

Como podemos observar, el Decreto Ley N° 14605 busca, en esencia, rescatar la regulación del Código de Justicia de Menor Cuantía. Por lo tanto, esta regulación podría significar la consolidación de los avances comentados oportunamente en torno del Código de Justicia de Menor Cuantía. Esta norma busca salir de la lógica netamente procesal de los instrumentos imperfectos para pasar a una función notarial en estricto.<sup>54</sup>

Sin embargo, esta norma inicia dos defectos que luego serían heredados por la normatividad posterior.

En primer lugar, no obstante esta ley implica el desarrollo legal de una perspectiva de función notarial, al concordarse con el Código de Procedimientos Civiles esta perspectiva se opaca, generando incertidumbre. En efecto, la función notarial busca otorgar una presunción de veracidad a los documentos, pero en este caso, se requiere todavía un pronunciamiento judicial para que los instrumentos produzcan sus efectos. Por otro lado, los efectos configurados son los de constituir prueba en un proceso y no mecanismos de garantía de seguridad jurídica en base a esa presunción de veracidad. Esto quiere decir que, al concordarse las normas, no encontramos homogeneidad en la perspectiva que éstas proyectan. Nos encontramos ante un avance, pero éste todavía se desvirtúa por la necesaria complementación con otras normas.

Por otro lado, esta ley orgánica realiza una innovación que consideramos inadecuada, al establecer en su artículo 203° que las escrituras imperfectas sólo podrán realizarse en aquellos lugares que se encuentran a más de 20 kilómetros de la residencia de un notario, y que el libro registro se encontrará en el juzgado de paz más antiguo.<sup>55</sup> La pregunta que cae por su propio peso es ¿quiénes son los jueces de paz que pueden ejercer esa función notarial? Para esto se requiere averiguar primero dónde está ubicada la residencia de un notario (no el despacho notarial, ¡sino su residencia!) Luego se

<sup>54</sup> La regulación de la justicia de paz contenida en el Decreto Ley N° 14605 tiene como antecedente también el anteproyecto de ley orgánica del Poder Judicial elaborado en 1952. La comisión encargada de su elaboración fue creada por resolución suprema del 9 de abril de 1952, y según el entonces Decano del Colegio de Abogados de Lima, Félix Navarro, estuvo “presidida por el señor Ministro de Justicia y Culto e integrada por los ex-Vocales de la Corte Suprema doctores Pedro Germán Delgado y José Varela Orbegoso y los ex-Decanos de nuestro Colegio doctores Héctor Marisca y Manuel Cisneros Sánchez. Posteriormente, por renuncia del doctor Marisca, se dictó la resolución suprema de 6 de mayo de dicho año que completó la comisión con el exponente, en mi calidad de Decano de la Corporación”. Según indica el propio Félix Navarro, en lo referente a la justicia de paz el anteproyecto recoge las principales disposiciones del Código de Justicia de Menor Cuantía sobre organización y competencias entre sus artículos 287 a 302. Cfr. Félix NAVARRO IRVINE, *Discursos, Memorias, Proyectos. Labor realizada para el Colegio de Abogados de Lima*, Lima, s.e., 1954, pp. 125-141. Se puede observar que la fórmula final del Decreto Ley N° 14605 se fue decantando en este anteproyecto, pues sus artículos 203 a 208, son versiones casi idénticas, y en el mismo orden, de los artículos 294 a 298 y 301 del anteproyecto.

<sup>55</sup> Este artículo es casi idéntico al 294° del anteproyecto de ley orgánica del Poder Judicial de 1952, de modo que el requisito de distancia mínima se introdujo en este anteproyecto, aunque no hemos podido averiguar las razones que lo determinaron.



requiere medir si se existen más de 20 kilómetros desde el lugar donde se encuentra el juez de paz (la indicación de “lugares” es muy vaga ¿se referirá a la provincia, el distrito, o centro poblado menor?). Luego de haber constatado que el “lugar” está a más de 20 kilómetros de distancia de la “residencia” del notario más cercano se tiene que ubicar al juzgado de paz “más antiguo”. Como consecuencia, este sistema establece que sean muy pocos jueces los que puedan extender escrituras imperfectas. Desde la perspectiva del usuario del servicio el perjuicio podría ser evidente: no existiría certeza sobre quienes son los jueces de paz facultados para extender escrituras públicas; además, aunque hubiera certeza, serían muy pocos los jueces de paz que podrían hacerlo según la ley, por lo que aumentan previsiblemente los costos de acceder al único juez que podría realizar estas funciones.

Creemos que una ley de este tipo no debe haber tenido mucho éxito en ser observada, en la práctica sospechamos que la población, en general, debe haber continuado necesitando el servicio de escrituras públicas imperfectas ante todos los jueces de paz, por lo cual, suponemos que lo más probable en muchos lugares es que, debido a la incertidumbre, se asumiera en la práctica que los jueces sí tienen la potestad de ejercer esta función.

En este período ya no aparecen manuales exégeticos sino que sólo encontramos manuales recopilatorios y los que tienen elementos dogmáticos. Por un lado encontramos manualistas como S. Martínez y F. Bonilla, quienes publican básicamente compilaciones legales acompañadas de colecciones de formularios, alcanzando varias ediciones.<sup>56</sup>

También podemos encontrar otros manuales como los de Fermín Chunga Lamonja, que en este período alcanzaría tres ediciones (en 1979, 1982 y 1986). Este autor busca explicar conceptos tales como “notario”, “función notarial”, “fe pública”, “agentes”. Luego desarrolla las tres atribuciones notariales de los jueces de paz: registro de escrituras imperfectas, protesto de letras de cambio, y legalización de firmas. Sobre las escrituras imperfectas explica las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, explica la protocolización, y algunas obligaciones tributarias y administrativas derivadas de la función de extender escrituras imperfectas. También en el caso del protesto de títulos valores y las legalizaciones, el autor busca explicar de manera simple

---

<sup>56</sup> Véase por ejemplo Santiago MARTÍNEZ G., *Manual y Reglamento de Jueces de Paz. Contiene debidamente ordenado las disposiciones pertinentes de los códigos civil y procedimientos civiles penal y de procedimientos penales, Ley Orgánica del Poder Judicial y la Constitución del Estado. Formularios en lo civil y en lo penal*, Lima, Editorial Mercurio, 1967, 156 pp.; Santiago MARTÍNEZ G., *Moderno manual de autoridades: novísima guía de redacción especial para autoridades políticas, gobernadores y tenientes gobernadores, modelos de actas de fundación, sesiones, oficios, circulares de instituciones, etc.*, Lima, Editorial Mercurio, 1979, 175 pp.; F. BONILLA, *Manual práctico y Reglamento de Jueces de Paz. Principales disposiciones de códigos, leyes y resoluciones indispensables para los jueces de paz*, Lima, Editorial Mercurio, 1972, 187 pp.; F. BONILLA, *Manual práctico y Reglamento de Jueces de Paz. Principales disposiciones de códigos, leyes y resoluciones indispensables para los jueces de paz*, 1ª. reimpresión, Lima, Editorial Mercurio, 1974, 187 pp.; F. BONILLA, *Manual práctico y Reglamento de Jueces de Paz. Principales disposiciones de códigos, leyes y resoluciones indispensables para los jueces de paz. Modelos de documentos y formularios de procedimientos civiles y penales*, 2ª. ed., Lima, Editorial Mercurio, 1975, 209 pp.; F. BONILLA, *Manual práctico y Reglamento de Jueces de Paz. Principales disposiciones de códigos, leyes y resoluciones indispensables para los jueces de paz. Modelos de documentos y formularios de procedimientos civiles y penales*, 3ª. ed., Lima, Editorial Mercurio, 1980, 209 pp.



la forma en que debe proceder el juez de paz.<sup>57</sup> Otro autor que busca ir más allá del simple parafraseo de la norma y trata de ofrecer explicaciones conceptuales para entender mejor las normas es Elard Chávez Vásquez, quien en 1979 publicó en Cuzco su *Manual y guía para el juez de paz no letrado*.<sup>58</sup>

Es en este período que se publican, además, importantes estudios de investigación sobre la Justicia de Paz no Letrada. Los primeros acercamientos los encontramos en *Justicia fuera del aparato formal*, realizado por DESCO. Asimismo Luis Pásara presenta *La justicia de paz no letrada. Diagnóstico* en 1979. También *En nombre de la paz comunal* de Hans-Jürgen Brandt, y otras publicaciones del Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República.<sup>59</sup> Estas investigaciones permitieron conocer a la justicia de paz más allá de lo indicado por las normas y sus explicaciones contenidas en los manuales. Sin embargo, estas investigaciones tomaron en cuenta diversos temas (tales como los tipos de conflictos que se procesaban ante la justicia de paz, la percepción de la población, la forma de administrar justicia, el perfil de los jueces de paz, la metodología para su capacitación, etc.), pero no llegaron a abordar los temas notariales. En tal sentido, se percibe cierto vacío en la investigación.

#### 2.4 El desorden normativo (1991-2006)

Como hemos podido observar, a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 la función que ejercen los jueces de paz busca ser propiamente la de función notarial, ya no se trata de una función enmarcada en la lógica de un proceso. Sin embargo, todavía se tiene que protocolizar los instrumentos recurriendo al juez de primera instancia por lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles de 1912.

En este nuevo período, bajo la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Legislativo N° 767, promulgado el 19 de diciembre de 1991) se sigue con la lógica de la función notarial, pero desaparecen las disposiciones sobre protocolización como requisito para la producción de efectos. Con esto aparentemente se reforzaría la función notarial y se solucionaría la incertidumbre mencionada en el período anterior, pero no es así porque se genera un vacío debido a que se mantiene la terminología de “escritura imperfecta”, lo cual deja de tener sentido porque ya no hay mecanismo claro de “perfeccionamiento” ni se percibe claramente necesidad de su realización (no se tiene claro en función a qué se es imperfecto). Asimismo, como veremos, aumenta la incertidumbre sobre cuáles son los jueces de paz que pueden ejercer competencias notariales debido a que se amplía el criterio de la distancia mínima a todas las funciones notariales.

---

<sup>57</sup> Cfr. Fermín CHUNGA LAMONJA, *La Justicia de Paz en el Perú. La administración de la justicia de paz (Juzgados de paz no letrados)*. Manual, Lima, Tipografía Sesator, 1982, pp. 216-223.

<sup>58</sup> Elard CHÁVEZ VÁSQUEZ, *Manual y guía para el juez de paz no letrado*, Cusco, Editorial Garcilaso, 1979, 311 pp.

<sup>59</sup> Cfr. Luis PÁSARA, *La justicia de paz no letrada. Diagnóstico*, Lima, Centro de Estudios de Derecho y Sociedad, 1979, 92 pp., mimeógrafo; Hans-Jürgen BRANDT, *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*, Lima, Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República – Fundación Friedrich Naumann, 1990, 594 pp.; AA.VV., *La Justicia de Paz y el Pueblo*, Lima, Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República – Fundación Friedrich Naumann, 1987, 129 pp.



Las disposiciones de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el tema son las siguientes:

**Artículo 58.- Funciones Notariales.**

Los Juzgados de Paz Letrados, cuya sede se encuentra a más de diez kilómetros de distancia del lugar de residencia de un Notario Público, o donde por vacancia no lo hubiera, o en ausencia del Notario por más de quince días continuos, tienen además respecto de las personas, bienes y asuntos de su competencia, las siguientes funciones notariales:

**1.- Escrituras Imperfectas.-**

Llevar un registro en el que anota, mediante acta la fecha de presentación de la minuta, el nombre, apellidos, estado civil, nacionalidad, ocupación, domicilio y documentos de identidad de los otorgantes y de sus cónyuges, la naturaleza del acto o contrato, el derecho o cosa a que se refiere, su valor si se lo anuncia, el monto de los impuestos pagados y derechos cobrados, anotándose fecha y número de los recibos correspondientes. Anota asimismo su apreciación sobre la capacidad de los otorgantes. El acta es firmada por el Juez, los otorgantes y dos testigos mayores de edad y vecinos del lugar. Las actas se extienden en estricto orden cronológico, una a continuación de otra sin dejar espacios libres. Asentada y firmada el acta, el Juez devuelve la escritura imperfecta a los interesados, dejando constancia del folio y libro así como de la fecha de inscripción en su registro.

**2.-Protestos.-**

Efectuar el protesto de letras de cambio y demás documentos susceptibles de esta diligencia, con las formalidades establecidas en la ley de la materia. De la diligencia se asienta un acta en el registro al que refiere el inciso anterior, en estricto orden cronológico. El Juez imprime el sello "protesto" o dicha palabra en cualquier otra forma, en el documento objeto de la diligencia.

**3.- Legalizaciones.-**

Legalizar las firmas de un documento cuando el otorgante lo solicite y se halla en su presencia. Asentar el acta respectiva en el libro referido en los incisos anteriores y poner la constancia en el documento firmado.

**Artículo 68.- Funciones Notariales.**

Los Jueces de Paz tienen las mismas funciones notariales que los Jueces de Paz Letrados, dentro del ámbito de su competencia.

En tal sentido, se observan algunas variantes:

- a) Ahora las funciones notariales las pueden ejercer todos los jueces de paz dentro de los requisitos de distancia, no sólo el más antiguo.
- b) La distancia mínima se redujo de 20 a 10 kilómetros.
- c) Todas las funciones dependen del criterio de distancia mínima, ya no sólo la facultad de extender escrituras imperfectas, sino también los protestos y las legalizaciones de firmas.
- d) Las funciones se habilitan no sólo por encontrarse a más de 10 kilómetros del notario más cercano, sino también en caso no lo hubiere por vacancia o en ausencia por más de 15 días continuos.

Además, aumenta una función notarial: la legalización apertura de libros de actas y contables, aprobada mediante Ley N° 26501 promulgada el 12 de julio de 1992. Adicionalmente, múltiples disposiciones administrativas han dispuesto que los jueces de



paz pueden legalizar libros de actas o realizar otros tipos de certificaciones dentro de diversos procedimientos administrativos.<sup>60</sup>

El otro cambio normativo importante ocurre con el Código Procesal Civil de 1993, que deroga al Código de Procedimientos Civiles de 1912. El nuevo código, ya no hace referencia a los instrumentos, menos a los imperfectos. Según el sistema adoptado por el nuevo código, se encuentran entre los medios probatorios, los “documentos”, los cuales son públicos o privados:

#### **Artículo 235. Documento Público**

Es documento público:

1. El otorgado por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones; y
2. La escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la ley de la materia

La copia del documento público tiene el mismo valor que el original si está certificada por Auxiliar Jurisdiccional respectivo, notario público, o fedatario, según corresponda.

Entonces, en lo que a las escrituras respecta, observamos que ya no existe la categoría de documento “imperfecto”, además no existen en el código disposiciones sobre la actuación del juez si se busca protocolizar una escritura imperfecta, tal como ocurría en los códigos anteriores. El problema es que en la Ley Orgánica del Poder Judicial se sigue manteniendo la expresión “escritura imperfecta”, pero la expresión “imperfecta” pierde sentido porque ya no hay un referente de perfeccionamiento, ni un mecanismo claro para ello.

Las únicas normas empleables para fines equivalentes a las antiguas sobre protocolización pueden ser las disposiciones generales sobre los procesos no contenciosos (artículos 749° a 762° del Código Procesal civil). Es decir, bajo el actual código, la protocolización se podría pedir sólo iniciando un proceso no contencioso en

---

<sup>60</sup> Las normas administrativas son múltiples, por lo cual es difícil su sistematización. Basta mencionar, a modo de ejemplo algunas, sobre distintos temas, que se pueden acceder desde Internet:

#### **1. Legalizaciones de firmas en declaraciones o poderes:**

a) Reglamento del Bono Familiar Habitacional. Decreto Supremo N° 014-2005-VIVIENDA (art. 6) <http://72.14.209.104/search?q=cache:aJOoHqkM3fYJ:www.mivienda.com.pe/NR/rdonlyres/415434FC-9D74-45D1-B69C-29FB4701822B/851/DS0142005VIVIENDA2.doc+juez+de+paz+notario&hl=es&gl=pe&ct=clnk&cd=60>

b) Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por el Decreto Supremo N° 041-99-EM (art. 98), según modificatoria por Decreto Supremo N° 054-2001-EM, <http://72.14.209.104/search?q=cache:e6puBQPD2hkJ:www.minem.gob.pe/archivos/ogp/legislacion/ds054-2001-1.pdf+juez+de+paz+notario&hl=es&gl=pe&ct=clnk&cd=57>

#### **2. Notificaciones:**

Modifican y precisan disposiciones del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento Decreto Supremo N° 013-98-PRES (19 de setiembre de 1998) (art. 3).

<http://www.sunass.gob.pe/docs/normas%20legales/ds13-98-pres.htm>.

#### **3. Certificación de fotocopias:**

Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (art. 9). DECRETO SUPREMO N° 015-98-PCM. <http://www.reniec.gob.pe/porta/AcercaReniec.jsp?id=52>.

#### **4. Certificación de actos:**

Procedimiento de inutilización de bienes comisados. Directiva N° 004-2001-MITINCI-VMT-DNI (art. 4). [http://www.mincetur.gob.pe/turismo/OTROS/DJCMT/leyes/resol\\_direct\\_296\\_01.htm](http://www.mincetur.gob.pe/turismo/OTROS/DJCMT/leyes/resol_direct_296_01.htm).

#### **5. Participación, dirección y certificación de actos administrativos:**

Procedimientos para la venta de los bienes muebles dados de baja por las entidades públicas. Directiva N° 002-2005/SBN. (artículos 5.4, 5.7, 5.8, 6.3, 6.8, 6.9 y 6.10). <http://www.sbn.gob.pe/sbn1/wlegislacion/legislacion2005/direct-BM-r029/2-Directiva-002-venta-bienes-muebles.htm>.



sede judicial, lo cual es más complicado porque implica más pasos pues requeriría que uno de los contratantes lo solicitara, que el juez notificara al otro, que se realizara una audiencia de actuación de pruebas en un plazo máximo de 15 días, que pudieran haber contradicciones, apelaciones, etc.

En síntesis, si concordamos la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código Procesal Civil actual, podemos observar que ya no existe un mecanismo claro y obligatorio para que las escrituras otorgadas ante Juez de Paz produzcan sus efectos, por lo cual podríamos esperar que produjeran sus efectos y brindaran garantía y presunción de veracidad a los actos que representan. Sin embargo, al mantenerse el adjetivo de “imperfecto” en la Ley Orgánica del Poder Judicial se genera un sinsentido porque ya no es claro en función a qué se mantiene tal imperfección puesto que ya no se dispone – como antes – que la escritura pública sea el referente de perfeccionamiento, ya no se distingue bien la diferencia entre una escritura pública propiamente dicha y otorgada ante notario y una escritura “imperfecta” otorgada ante juez de paz. Por otro lado, ¿cuáles son los efectos esperados de una escritura “imperfecta”? Se supone que debería ser garantizar la veracidad de los actos que contiene en las transacciones regulares, sin necesidad de una manifestación judicial, pero el remanente de “imperfección” evoca sólo a constituirse en prueba plena en un proceso judicial desde que se protocoliza.

Por otro lado, al analizar las publicaciones de este período seguimos encontrando manuales recopilatorios que incluyen normas sobre las competencias notariales (básicamente los artículos pertinentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial),<sup>61</sup> así como manuales con elementos dogmáticos que explican conceptos básicos.<sup>62</sup> Entre estos últimos encontramos dos tipos de innovaciones. Por un lado, un texto de Ramos Bohórquez además de explicar los conceptos básicos incluye, de manera optimista, una recopilación de jurisprudencia registral, cuya utilidad no es muy clara.<sup>63</sup> Por otro lado, encontramos manuales que se esfuerzan en ser más pedagógicos por lo que recurren a reorganizaciones temáticas de contenidos, ilustraciones, cambios de formatos (usando tamaños de papel y texto más grandes para facilitar la lectura), etc.<sup>64</sup> Naturalmente, en esta perspectiva los manuales no contribuyen a aclarar el problema normativo ni presentan análisis de cómo esta regulación deficiente se aplica en la práctica.

Por otro lado, aparecen también publicaciones importantes, que ayudan a conocer más a fondo la justicia de paz, aunque lamentablemente no se pronuncian sobre las competencias notariales.<sup>65</sup> Por su parte, los autores que mencionan el tema de las

---

<sup>61</sup> Cfr. EDITORA NORMAS LEGALES, *Manual de Legislación para el juez de paz*, Lima, 1994, pp. 205-212; INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, *Selección de normas legales para jueces de paz*, Lima, 1999, pp. 222-224.

<sup>62</sup> Cfr. Fermín CHUNGA LAMONJA, *La justicia de paz en el Perú. Manual para jueces de paz*, 4ª. ed., Lima, Grijley, 1998, pp. 82-89; Miguel RAMOS BOHÓRQUEZ, *Manual de procedimientos y legislación para los juzgados de paz. Letrados y de paz*, Lima, Ediciones y Distribuciones Berrio, 1995, p. 21; Miguel RAMOS BOHÓRQUEZ, *Moderno manual de autoridades políticas y jueces de paz*, Lima, Ediciones y Distribuciones Berrio, 2006, pp. 206-210.

<sup>63</sup> Cfr. Miguel RAMOS BOHÓRQUEZ, *Manual de procedimientos y legislación para los juzgados de paz. Letrados y de paz*, Lima, Ediciones y Distribuciones Berrio, 1995, p. 147-179.

<sup>64</sup> PODER JUDICIAL, *Guía de Consulta del Juez de Paz*, Lima, 2000, pp. 46-49; Wilfredo ARDITO e Yván MONTROYA, *Manual para jueces de paz*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2002, pp. 49-50.

<sup>65</sup> Cfr. Abraham SILES VALLEJOS, *La Justicia de Paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1999, 243 pp.; AA.VV.; *La Justicia de Paz en*



competencias notariales lo hacen de manera tangencial porque no constituye el objeto principal de sus investigaciones, limitándose –al estilo de los antiguos manuales exegéticos– a explicar en términos sencillos el texto de la ley.<sup>66</sup>

Sólo hemos encontrado dos textos que ofrecen cierto análisis sobre las competencias notariales de los jueces de paz. Por un lado, en el artículo “Función Notarial y Justicia de Paz”, Germán Núñez Palomino menciona que las escrituras imperfectas no constituyen documentos públicos por lo que no son pasibles de inscribirse en Registros Públicos, pero no indica cuál sería el valor y naturaleza de estos documentos, sino que sólo los define por negación. Señala también que no sería conveniente facultar a los jueces de paz a elevar escrituras públicas porque esa es una función altamente especializada y que su experiencia le ha permitido comprobar múltiples errores a nivel de justicia de paz, por lo que sería muy riesgoso facultarles a inscribir escrituras públicas “sobre todo por la importancia que tiene estos instrumentos públicos”. Lamentablemente el autor no se pronuncia sobre el posible impacto económico y de inseguridad jurídica de sus opiniones. Sobre los títulos valores, el autor resume las disposiciones de la anterior Ley de Títulos Valores (Ley N° 16587) sobre los plazos de los protestos, según el tipo de documento y tipos de protestos y señala que los jueces de paz deben remitir quincenalmente a las cámaras de comercio de su lugar y de la capital de departamento una relación detallada de los protestos realizados.<sup>67</sup>

El otro texto de análisis es *Justicia de Paz. Propuesta de Ley* elaborado en el Instituto de Defensa Legal. En la exposición de motivos de esta propuesta, se explica que se han incluido las mismas competencias vigentes, agregando la “certificación de todo tipo de actos en la comunidad”. De este modo, no se aborda el problema de las escrituras imperfectas (sino que se reproduce), pero se aporta en el sentido de que en la práctica es frecuente que los jueces de paz realicen esa función. También es un aporte al comentar que es preferible que los jueces manejen un solo libro para todas las funciones notariales que realizan porque lo contrario –dispuesto por la normatividad actual– genera desorden. Otra innovación de esta propuesta es la variación del criterio de distancia mínima para habilitar las competencias notariales, señalando que en los lugares a los que existe acceso vehicular la distancia mínima debe ser de 10 kilómetros y en los que no hay acceso vehicular debe ser de 5 kilómetros. Señalan que el criterio de distancia mínima otorga un trato desigual a las personas porque para unos puede tomar media hora acceder a un notario y a otros varias horas de camino.<sup>68</sup> Esto es sumamente interesante, puesto que actualmente existen muchos más lugares conectados por carreteras o caminos de diverso tipo que los que habían cuando se estableció el criterio de distancia mínima (1963), por ello la propuesta es novedosa porque percibe que existe un problema con el establecimiento de la distancia mínima. Sin embargo, a pesar de que la propuesta es novedosa, no nos unimos a ella debido a que complejiza más la situación en vez de simplificarla y aclararla. En efecto, bajo el sistema propuesto sería más

---

*Debate*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1999, 317 pp; Wilfredo ARDITO y David LOVATÓN, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1999.

<sup>66</sup> Cfr. María Elena GUERRA CERRÓN, *Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2005, pp. 142-143; Marianella LEDESMA NARVÁEZ, *La justicia de paz en Lima*, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2002, pp. 157-159; David LOVATÓN et al., *La justicia de paz en los Andes. Estudio Regional*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2005, p. 159.

<sup>67</sup> Cfr. “Función Notarial y Justicia de Paz”, en Germán NÚÑEZ PALOMINO, *Derecho Notarial Peruano*, Lima, Cultural Cuzco S.A., 1998, pp. 281-285.

<sup>68</sup> Instituto de Defensa Legal, *Justicia de Paz. Propuesta de Ley*, Lima, 1999, pp. 52-54, 89.



engorroso determinar cuáles son los jueces de paz que pueden realizar competencias notariales. En nuestra opinión, es más sencillo el criterio de habilitación que se regulaba antes de la distancia mínima: cualquier juez de paz podía ejercer competencias notariales si en su localidad no existía notario.

### **3. Esbozo de la problemática actual**

#### **3.1 Enseñanzas históricas**

El presente está cargado de lo acontecido en el pasado. Por ello, para entender la situación actual, se requiere sintetizar los aspectos principales de la evolución de nuestra materia de estudio.

Las competencias notariales no han sido siempre las mismas, sino que han cambiado con el tiempo hasta llegar a las que actualmente se ejercen. Inicialmente ni siquiera conformaban un grupo unificado de competencias, y no recibían la denominación de “notariales”. Es así que entre 1852 y 1913, estas funciones consistían en la constitución de la dote y del capital de bienes si éstos no sobrepasaban los 400 soles, además se podían expedir instrumentos imperfectos a falta de escribano y realizar testamentos en caso de incomunicación por epidemia. Desde 1912, la expedición de instrumentos se vincula a la falta de notarios, y en 1913 se adiciona la facultad de protestar títulos valores. En 1936 desaparece la potestad de constituir la dote y el capital de bienes, por lo que sólo se mantiene la potestad de expedir instrumentos imperfectos y protestar títulos valores, aunque en la práctica se sabe que también se realizaban certificaciones de firmas, lo cual buscó ser formalizado en el Código de Justicia de Menor Cuantía, el cual fue suspendido. En 1963, con la nueva ley orgánica del Poder Judicial, se mantuvo la potestad de expedir escrituras imperfectas (empezando legalmente a utilizar dicha expresión), protestar títulos valores y se adicionó la de legalizar firmas. En 1991 se mantuvieron las mismas funciones notariales, en 1992 se agregó la potestad de certificar la apertura de libros contables y, desde entonces, en diversas normas administrativas se reconocieron otras facultades adicionales para contextos concretos.

Adicionalmente a cuáles han sido las competencias concretas, cabe mencionar que el criterio para que los jueces de paz se encuentren habilitados para ejercerlas también ha variado con el tiempo. Así, desde 1852 hasta 1912, los jueces podían intervenir en la constitución de la dote y el capital de bienes siempre que éstos no excedieran de 400 soles, además podían expedir “instrumentos imperfectos” siempre que no hubiera escribano en el lugar, y podían expedir testamentos si el lugar donde se encontraban estaba incomunicado por epidemia. En 1912 empezaron a ejercer esas mismas funciones a falta de notario hasta 1936. Luego, entre 1936 y 1963 los jueces de paz podían ejercer sus funciones de expedir instrumentos imperfectos y protestar títulos valores a falta de notario y ya no participaban de la constitución de la dote ni del capital de bienes. Desde 1963 la expedición de escrituras imperfectas quedó reservada al juez de paz más antiguo de aquellos lugares que se encontraban a más de 20 kilómetros de la residencia del notario más cercano, mientras que las competencias de protestar títulos valores y legalizar firmas podían todavía ser ejercidas en cualquier lugar donde no hubiera notario (al margen de la distancia del notario más próximo). Finalmente, a partir de 1991, todas las competencias notariales (extender escrituras imperfectas, protestar títulos valores y legalizar firmas) pasaron a depender de un criterio de distancia mínima desde el notario



más cercano, pudiendo ejercer estas funciones sólo los jueces que se encuentren a más de 10 kilómetros del notario más cercano. De este modo –a nuestro entender–, se ha evolucionado de manera negativa, puesto que con las variantes descritas lo que se ha conseguido a través del tiempo es que no exista certeza sobre cuáles son los jueces de paz que pueden ejercer competencias notariales, inicialmente se trataba de todos los jueces, y actualmente sólo los que se encuentren a más de 10 kilómetros del notario más cercano, pero no existe manera de saber quiénes son tales jueces, actualmente no existe ningún registro oficial que indique cuáles son los jueces de paz, a nivel nacional o en cada distrito judicial, habilitados para ejercer las competencias notariales. En la práctica, la mayoría de jueces de paz realiza sus competencias notariales asumiendo que sí está habilitado, y los usuarios del servicio también lo asumen. Pero a la luz de los textos legales la situación es de incertidumbre.

Asimismo, también ha evolucionado la manera de concebir estas competencias. Inicialmente se les consideraba dentro de una lógica netamente procesal. De este modo, se asumía que lo que los jueces de paz realizaban era expedir instrumentos con el objetivo de probar un hecho dentro de un proceso judicial. De manera paulatina, iniciando con la Ley 1881 de 1913, y luego con el Código de Justicia de Menor Cuantía, se ha percibido un cambio en tanto se asume que las competencias de los jueces de paz salen del esquema netamente procesal y pasan a desarrollarse como mecanismo de garantía de seguridad en las transacciones, de manera previa a una manifestación judicial. De este modo, en el plano legislativo, es a partir de la ley orgánica de 1963 que se conceptúan estas competencias como notariales propiamente dichas,<sup>69</sup> aunque en el caso de las escrituras se tiene cierto carácter mixto en tanto para producir sus efectos requieren todavía protocolizarse, pasando por un trámite judicial, es decir estos documentos no otorgan plenamente presunción de certeza sobre los actos que contienen porque ellos mismos requieren una manifestación judicial.

Por otro lado, bajo las distintas normas desde 1852 hasta la entrada en vigencia del actual Código Procesal Civil (1993), las escrituras eran “imperfectas” en función a la escritura pública (es decir, las escrituras públicas eran su referente de perfección). Y el mecanismo de “perfeccionamiento” era la protocolización, a partir de la cual el instrumento imperfecto empezaba a producir todos sus efectos. Es decir, un instrumento era “imperfecto” y no producía todos sus efectos, porque existía un referente de instrumento “perfecto”, y para que el instrumento adquiriese tal calidad se requería el mecanismo previsto en el ordenamiento. La previsión de tal mecanismo de “perfeccionamiento” le otorgaba coherencia al sistema porque así todo instrumento expedido podía llegar a producir sus efectos. Sin embargo, el actual Código Procesal Civil no contiene ninguna disposición sobre la protocolización (tal como los artículos 1306 a 1308 del anterior Código de Procedimientos Civiles), a pesar de que la Ley Orgánica del Poder Judicial mantiene que los jueces de paz pueden otorgar “escrituras imperfectas”. En tal sentido, ¿qué significa actualmente que una escritura sea imperfecta? Este es un vacío legal de consecuencias negativas como veremos posteriormente.

---

<sup>69</sup> Este cambio gradual se verifica también en que durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, se suele hablar de manera genérica de “instrumentos imperfectos”, mientras que la mención a las “escrituras imperfectas” va consolidándose con el paso del siglo XX. Así, las “escrituras imperfectas” dejan de ser –conceptualmente– sólo una especie del género “instrumento imperfecto” y se convierten en una categoría propia con matices propios.



Sobre los autores que han abordado el tema, se encuentra que han escrito básicamente manuales. Existen manuales de diverso tipo, desde manuales exegéticos, hasta manuales con elementos dogmáticos y manuales meramente recopilatorios de normas. No existen textos que analicen cómo operan estas normas, ni los jueces de paz ni los usuarios del servicio en la práctica, sino que se limitan a explicar conceptos notariales básicos, parafrasear las disposiciones legales y recopilar normas. El único manual que tomó en cuenta las prácticas observadas en los juzgados de paz es, paradójicamente, el primero que se publicó, en 1863, a partir de entonces no encontramos textos que se preocupen por un análisis más allá de la norma. Las investigaciones que se han realizado en las últimas décadas no han abordado las funciones notariales por lo cual, a pesar de ser exhaustivas y profundas sobre la judicatura de paz, se ha mantenido este tema desatendido, a pesar de que en algunos textos se menciona que esta es una función que los jueces de paz realizan con bastante frecuencia.

### **3.2 Elementos de la situación actual**

Actualmente tenemos un sistema en el que los jueces de paz realizan sus funciones notariales con regularidad, a pesar de que no existe certeza sobre su habilitación para hacerlo ya que no existe manera de comprobar si se encuentran a más de 10 kilómetros de distancia del notario más próximo, pues por simple que parezca no existe mecanismo para determinar eso. Además, no se sabe actualmente cuál es el valor de una escritura imperfecta, no se sabe exactamente qué efectos produce y eso trae múltiples problemas para los operadores jurídicos y para los usuarios de los servicios notariales en la judicatura de paz. Como consecuencia, normalmente las escrituras “imperfectas” no consiguen inscribirse ante registros públicos, por lo que quienes otorgan estos documentos no encuentran protección a sus transacciones.

### **3.3 Opiniones de los propios jueces de paz**

La opinión de los jueces de paz es una de las más importantes en este tema. Sin embargo, la información disponible es muy escasa. En anteriores ocasiones hemos tenido la oportunidad de conversar con jueces de paz sobre los problemas que se presentan cuando ejercen competencias notariales, y de atender a personas que llegan a una notaría en la ciudad de Huancayo pidiendo que se eleve a escritura pública la escritura hecha por el juez de paz, sin poder darles una respuesta precisa; esto nos permite analizar en parte los problemas actuales, sin embargo, la única fuente de información verificable que podemos presentar es una encuesta que se realizó en un taller con jueces de paz, en el distrito de Acoria, en la provincia de Huancavelica, el 22 de septiembre del presente año (Anexo 1).

Al aplicar esta encuesta se afrontaron ciertos problemas metodológicos, debido a que era un cuestionario que se entregaba a cada juez de paz, pero no todos podían responder con facilidad porque los jueces de la zona tienen distintos niveles de manejo del idioma español, y también distintos niveles en sus habilidades de lectura (en general son campesinos quechuahablantes). A pesar de ello, nos permitimos presentar los resultados de esta prueba en busca de indicios de la situación actual.



La encuesta fue entregada a 26 jueces de paz, sin embargo, sólo 17 pudieron devolver los formularios rellenos (en su totalidad o sólo en parte), mientras que las demás encuestas fueron devueltas en blanco. Que las encuestas sean devueltas en blanco, no significa que los jueces no hubieran realizado competencias notariales, sino que tenían problemas para comprender lo planteado en las encuestas, lo cual es preocupante pues las preguntas apenas utilizaban la terminología de las competencias notariales que la Ley Orgánica del Poder Judicial les otorga.

Vamos a dividir la exposición según los tipos de competencias notariales que les concede la ley.

### **3.3.1 Escrituras imperfectas**

De las 17 encuestas recibidas, 15 indicaban que los jueces sí habían realizado antes la función de expedir escrituras imperfectas, mientras que dos jueces no marcaron nada. Al preguntárseles en qué casos la gente les pide que hagan escrituras imperfectas, contestaron todos que en los casos de compraventa de terrenos, sólo uno mencionó la compraventa de un torno. Que el único tipo de contrato sea el de compraventa puede requerir un análisis profundo puesto que la mayoría de estos jueces son miembros de comunidades campesinas, por lo cual están haciendo referencia a transferencias de lotes de terrenos en la comunidad. Pero para vender terrenos de comunidad campesina se requieren legalmente que dos tercios de la asamblea de la comunidad vote a favor, por lo tanto se podrían tratar de terrenos cuya transferencia podría estar imposibilitada de recibir reconocimiento legal debido a la protección a la propiedad comunal. Por otro lado, llama la atención que no se mencionen otros tipos de contratos, esto podría deberse a la poca preparación legal de los jueces, quienes quizá no conozcan muchas variedades de contratos. O quizá tendría que ver con una hipótesis de Hans Jürgen Brandt:

Se trata de una costumbre judicial de la propia justicia de paz que es difícil de erradicar. El juez al asumir su cargo encuentra en los archivos del juzgado una serie de antecedentes que sirven como modelo en la tramitación de los diversos asuntos. De esta manera una generación de jueces de paz tras otra, copia formas de administración de justicia y de redacción de actas de sus antecesores. Hemos comparado libros de actas y expedientes de 1890, 1920, 1950 y hemos encontrado actuaciones y formulaciones semejantes a aquellas de los jueces de hoy.

Quizá la elaboración exclusiva de escrituras de compra venta podría deberse también a que se copian las actas anteriores. Además puede considerarse el hecho de que prácticamente todos los manuales que hemos revisado ofrecen modelos de escritura de compra venta, por lo cual pueden haber ayudado a su difusión como fórmula legal. En todo caso, son estas hipótesis que deberían plantearse en investigaciones posteriores.

Cuando se preguntó a los jueces de paz si las escrituras imperfectas requieren de algún trámite para tener mayor valor, asumiendo que se les permitía indicar más de una opción, se obtuvieron 8 respuestas indicando que se debía llevar la escritura donde un Notario Público, 6 respuestas apuntando a los Registros Públicos, sólo 3 indicando una autoridad judicial superior, y 3 con otras respuestas diversas (por ejemplo que sea un abogado quien prepare la minuta). Se observa entonces que existe un nivel de confusión importante entre los jueces de paz, quienes en su mayoría asumen que las escrituras que



realizan necesitan mayores trámites y, a la vez, asumen en su mayoría que la solución se puede buscar recurriendo a un notario o directamente llevando a registrar la escritura imperfecta. Estas dos respuestas prevalecientes no están previstas en nuestro sistema, además que están muy alejadas de lo que era el mecanismo de protocolización.

Por otro lado, cuando se les preguntó qué problemas han tenido con las escrituras imperfectas, se obtuvieron 6 respuestas indicando que la gente había llevado las escrituras a los registros públicos, pero que les habían rechazado la inscripción. Se obtuvieron tres respuestas indicando que el problema lo tuvieron al recurrir al despacho de un notario para elevar su documento a escritura pública. Un juez de paz contestó que el alcalde habría desconocido uno de estos documentos y otro juez mencionó que hubo problemas con otras autoridades, aunque no especificó cuáles. Al respecto, cabe mencionar que la “imperfección” de las escrituras es un escollo para que sean aceptadas en los Registros Públicos, a excepción del Tribunal Registral del Norte, como veremos en su momento, pero por lo general sólo se admiten escrituras extendidas por los notarios. Por otro lado, cuando un contratante lleva su escritura “imperfecta” donde un notario para poder obtener una escritura susceptible de ser registrada, sólo queda pedirle que realice la protocolización o que se presenten ambos contratantes para volver a firmar una escritura, lo que lamentablemente vacía de contenido a la potestad notarial de los jueces de paz porque la escritura “imperfecta” se desvirtúa, siendo más fácil acudir directamente ante un notario a pesar de que éste se puede encontrar a distancias bastante largas.

### **3.3.2 Sobre legalización de firmas**

Se recibieron respuestas de 12 personas, todos afirmaron haber realizado legalizaciones de firmas, y que no tuvieron problemas.

### **3.3.3 Sobre protesto de títulos valores**

Las respuestas que muestran el mayor nivel de lejanía de las normas con lo que ocurre en la práctica son las respuestas sobre protestos de títulos valores.

Cuándo les preguntamos si sabían qué son letras de cambio o títulos valores, 9 jueces de paz indicaron que no entendían qué eran, otros 4 prefirieron dejar en blanco esa parte de las encuestas.

Sólo cuatro jueces afirmaron saber qué son títulos valores. Sin embargo, sus respuestas no son muy alentadoras, sólo uno pudo señalar que “es un documento que acredita de deudas”, mientras que otros dos parecen haber confundido la expresión “letra de cambio” con “tasa de cambio” pues sus respuestas hacen referencia a moneda extranjera y moneda nacional. Finalmente uno afirmó que “letra de cambio” es “la rectificación de documentos”, al parecer el juez de paz entendió la pregunta en el sentido de “cambio de letras”. En efecto, al preguntarles si alguna vez habían protestado una letra de cambio, sólo quien se refería a la rectificación de documentos afirmó haber “protestado letras de cambio” y también fue el único que afirmó saber cómo protestar letras de cambio. Suponemos que con “protesto de letra de cambio” podría haber entendido algo así como “solicitud de rectificación de documentos”.

### **3.3.4 Otras competencias notariales**



Se les preguntó también por otras competencias que hubieran realizado y que no se encontraran en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Prácticamente todos los jueces de paz (los 17 que respondieron) habían legalizado libros de actas, por otro lado se obtuvieron 10 respuestas señalando que habían legalizado fotocopias; 12 habían otorgado certificados domiciliarios y, para nuestra sorpresa, 4 afirmaron haber realizado testamentos.

### **3.3.5 Reflexiones sobre las opiniones de los jueces de paz**

En primer lugar, es evidente que las competencias que otorga la Ley Orgánica del Poder Judicial no tienen plena aplicación por los jueces de paz. Por un lado, existen competencias que no son ejercidas en la práctica como el protesto de títulos valores (el desfase de la norma con la realidad es tal que los jueces ni siquiera conocen qué son títulos valores), pero por otro lado, existen competencias de índole notarial que sí son ejercidas a pesar de que no son otorgadas por la norma, tales como el otorgamiento de testamentos o legalización de fotocopias. La potestad de legalizar fotocopias deriva de diversas normas administrativas, aunque no hay una regulación general sobre el tema, porque todas las normas se refieren a procedimientos administrativos específicos. Por otro lado, el único caso en que los jueces de paz han tenido potestad de extender testamentos era con el Código Civil de 1852, cuyo artículo 676° les facultaba a hacerlo en aquellos lugares comunicados por epidemias. Sin embargo, algunos jueces de paz afirmaron haber realizado estas funciones, lo cual genera dudas sobre el valor, en términos prácticos, de esos testamentos.

Por otro lado, las competencias legalmente atribuidas que sí se ejercen, se realizan con una serie de problemas. Tal es el caso de las escrituras imperfectas, que por lo general no consiguen ser registradas. Adicionalmente, éstas son principalmente compraventas, lo que debería investigarse conforme a algunas hipótesis que hemos adelantado líneas arriba.

### **3.4 Sobre la dimensión económica de los hechos**

Naturalmente, el tema en cuestión no es sólo un problema de índole legal, sino que tiene también una dimensión económica. El servicio notarial no se establece sólo para garantizar una seguridad jurídica “puramente formal, preocupada de asegurar la subsistencia y eficacia de las relaciones jurídicas creadas”, sino que se busca “dotar a las mismas, de una seguridad material o jurídico-económica que, al lado de esa eficacia formal efectiva, asegure también a las partes la obtención de las finalidades últimas que preveían, y razonablemente podían esperar, al contratar”.<sup>70</sup> No obstante, en nuestro país, el servicio notarial provisto por la justicia de paz no consigue alcanzar tal fin. Esto es preocupante porque la justicia de paz se desarrolla precisamente en zonas pobres del país, por lo cual las deficiencias notariales pueden tener un impacto negativo como limitación al crecimiento económico en estas zonas y a la vez son causas de conflicto, tal como sostuvo Abraham Siles, al referirse a los conflictos patrimoniales ventilados ante la propia justicia de paz:

---

<sup>70</sup> Pedro GARRIDO CHAMORRO, *La función notarial, sus costos y sus beneficios*, Madrid, Colegios Notariales de España, 2000, pp. 9-10.



Es evidente que estos conflictos más o menos numerosos y de relativa complejidad, se hallan directamente asociados con las severas dificultades que padece la población de menores recursos para valerse del orden jurídico de la nación, y por ende *asegurar sus transacciones comerciales y proteger su patrimonio*. El contexto socio-económico de pobreza extendida y los recortes al acceso real a la administración de justicia profesional, mediante el levantamiento de barreras de distinta índole –legales, culturales, institucionales, geográficas, etcétera–, *limitan las potencialidades de la actividad productiva y mercantil* de amplios sectores de la ciudadanía.<sup>71</sup>

Debido a esta naturaleza jurídico-económica del tema, en los párrafos que siguen indagaremos brevemente el tema desde el punto de vista de: a) las funciones de un sistema contractual, b) los costos de transacción (generados por un sistema notarial deficiente), y c) la magnitud del patrimonio desprotegido. La aplicación de las dos primeras categorías al análisis jurídico proviene de las canteras del Análisis Económico del Derecho (AED). A pesar de que existen críticas a esta perspectiva de estudio del Derecho por despreocuparse de problemas macroeconómicos y sociales relevantes en países en desarrollo como el nuestro –como, por ejemplo, la desigualdad social o la redistribución de la riqueza–,<sup>72</sup> empleamos estas categorías en tanto analizan desde una perspectiva microeconómica las relaciones entre los individuos y las transacciones que realizan. Es precisamente la situación para los individuos que participan de las transacciones lo que en esta ocasión nos preocupa en tanto, reiteramos, quienes celebran contratos ante jueces de paz corresponden a sectores poblacionales de recursos exiguos; y es especialmente delicado y preocupante que el Derecho desproteja los derechos patrimoniales de la gente más pobre.

### 3.4.1 Las funciones de un sistema contractual

Un sistema de contratos tiene entre sus funciones determinar qué promesas son legalmente vinculantes, es decir cuáles son aquellos derechos derivados de los contratos que merecen ser protegidos. También tiene entre sus funciones la reducción de los costos de transacción mediante reglas supletorias, es decir debe buscar que celebrar contratos no sea costoso para quienes lo realizan.<sup>73</sup> Naturalmente, los contratos se regulan en principio por nuestro Código Civil, pero en la práctica sus disposiciones se complementan con las notariales y registrales, en tanto éstas buscan proveer seguridad jurídica, por lo cual otorgan certeza a los actos que se fundamentan en las normas civiles sobre contratación. En tal sentido, para considerar si nuestro sistema cumple con determinar y asegurar los derechos derivados de la contratación, debemos tomar en cuenta las normas sobre el servicio notarial.

Como hemos podido ver, nuestro ordenamiento busca proyectar el notariado hacia todos los rincones del país apoyándose en la judicatura de paz. Pero como hemos visto, nuestro sistema establece que los jueces de paz pueden realizar escrituras “imperfectas”, y no precisa cuáles son los efectos de tal imperfección, ni precisa cuál es referente de perfección ni cómo se logra tal estado. En tal sentido, es evidente que el sistema de

<sup>71</sup> Abraham SILES VALLEJOS, *La Justicia de Paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1999, p. 207. Énfasis nuestro.

<sup>72</sup> Véase, por ejemplo, en esta misma publicación, Ugo MATTEI, “Propiedad y saqueo en el Código Civil peruano”, *Derechovirtual.com*, año I, núm. 3, noviembre 2006-enero 2007, tr. Aníbal Gálvez Rivas, Lima, Asociación Civil Impulso Legal Peruano, disponible en Internet: [www.derechovirtual.com](http://www.derechovirtual.com).

<sup>73</sup> Alfredo BULLARD GONZÁLEZ, *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*, 2ª. ed., Lima, Palestra, 2006, pp. 276-281.



contratación que se cristaliza mediante la justicia de paz –y se que concreta en zonas rurales– no cumple con determinar adecuadamente los derechos de los contratantes, no asegura cuáles son los derechos que son amparables por el propio sistema jurídico, y ello naturalmente tiene efectos en el desarrollo económico, en tanto no otorga un nivel mínimo de certeza sobre protección de derechos patrimoniales en zonas rurales. Por otro lado, otra de las funciones de un sistema contractual es la reducción de costos de transacción, pero el servicio notarial provisto por la justicia de paz, en las condiciones en que se encuentra actualmente, no cumple tampoco con esa función, como veremos en el siguiente acápite.

Debemos considerar que “[e]l diseño de nuestro sistema contractual va dirigido a permitir a las personas alcanzar sus objetivos privados. El derecho de los contratos le da efecto a nuestras acciones. El hacer que las promesas sean jurídicamente exigibles ayuda a las personas a alcanzar sus objetivos privados permitiéndoles confiar entre ellas y por lo tanto permitiéndoles coordinar sus actos”.<sup>74</sup> En tal sentido, el sistema de contratos previsto para realizarse en el campo, apoyándose en la justicia de paz, no cumple con las funciones que le corresponden.

### 3.4.2 Problemas en los costos de transacción

La idea de los costos de transacción fue formulada por Ronald Coase, y básicamente implica que los contratos no sólo representan para las partes la prestación a la que se comprometen sino que llegar a celebrar un contrato y obtener los resultados buscados implica realizar varias operaciones que tienen costos propios. Por ejemplo, para que podamos comprar una casa necesitamos previamente buscar varias casas, comparar las condiciones en que se encuentran, comparar los precios, negociar con sus dueños, estudiar títulos, realizar trámites, etc.; todo lo cual implica invertir una serie de recursos como tiempo, esfuerzo y dinero. Esto implica que el sacrificio que asumen las partes no es sólo la contraprestación a la que se obligan sino que deben afrontar dichos costos para celebrar el contrato, a los cuales se denomina “costos de transacción”.<sup>75</sup> Por otro lado, en teoría, la circulación de los bienes mediante la contratación puede asignar una valoración más eficiente a los bienes. Es así que si alguien vende una casa, es porque valora más el dinero que el comprador está dispuesto a pagar que la casa, mientras que el comprador valora más la casa que el dinero que paga por ella. De este modo, si los bienes circulan, se consigue que lleguen a quienes los valoran más y les dan un uso más útil y eficiente. En este esquema, la importancia de los costos de transacción radica en que si en un sistema contractual éstos no existen (o si son mínimos en comparación a los beneficios que se derivan del contrato), entonces será viable que los individuos contraten y se consiga una asignación eficiente de los bienes. Pero si los costos de transacción son excesivos, los contratos no llegarán a realizarse en buenos términos o incluso pueden llegar a frustrarse, lo cual ocasionaría que los individuos que intervienen en ellos no consigan los resultados que buscan, o que se frustren sus operaciones, lo que los perjudica económicamente. Es por tal razón que un sistema de contratos debe buscar que los costos de transacción se reduzcan.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 280-281.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 104-105.

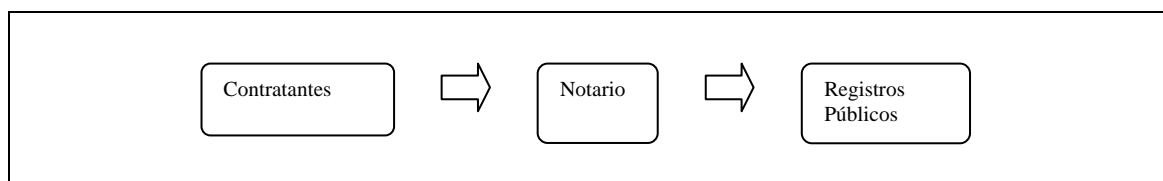


Lamentablemente el mecanismo de escrituras “imperfectas” no coadyuva a reducir los costos de transacción, sino que consigue exactamente lo contrario pues los acrecienta, según se explica a continuación.

Es bien sabido que según el artículo 949° de nuestro código civil, la propiedad inmueble se transfiere consensualmente, es decir basta el acuerdo de voluntades para que la propiedad se traslade al comprador, convirtiéndose desde ese momento en propietario. Pero también es conocido que en nuestro país esa disposición no garantiza plenamente el derecho de propiedad del comprador, puesto que si alguien adquiere de buena fe el mismo bien inmueble con posterioridad, pero inscribe su derecho antes, el primer comprador pierde la propiedad que había adquirido “consensualmente”. Esto quiere decir que es la inscripción en registros públicos la que garantiza plenamente el derecho de propiedad adquirido contractualmente. Pero para poder registrar una compraventa se requiere que ésta conste en escritura pública.

Si observamos lo que ocurre en las ciudades, según el gráfico N° 1, podemos notar que quien adquiere un bien inmueble, para asegurar su derecho, debe formalizar la transacción mediante una escritura pública realizada en una notaría pública y luego inscribirla en los Registros Públicos. En tal sentido, luego del acuerdo de voluntades, requiere cumplir, conforme a nuestro ordenamiento, dos pasos adicionales para asegurar su derecho mediante el mecanismo registral que nuestro sistema prevé.

### GRÁFICO N° 1



Debemos recordar que cada etapa de este flujograma –así como de los siguientes– son sólo simplificaciones de lo que nuestro ordenamiento dispone que debe ocurrir en la realidad. Pero, como hemos visto, la noción de costos de transacción va más allá de los pasos dispuestos por la ley, pudiendo existir en los hechos costos que orbitan a cada etapa y costos para pasar de una etapa a otra. Así, por ejemplo, en el esquema del gráfico N° 1, tener que emplear tiempo consultando a un abogado, pagarle para que redacte y firme una minuta, trasladarse hasta el despacho notarial, abonar los derechos notariales, trasladarse hasta los registros públicos, pagar las tasas, esperar semanas hasta recibir la resolución de inscripción, etc. Es por eso que debemos ser conscientes de que debemos interpretar estos gráficos sólo de manera referencial, pues por su función simplificadora, existen costos variables no representados. Pero lo que sí nos puede quedar claro es que mientras mayores etapas dispongan las normas, mayores serán los costos de transacción que deban afrontarse.

Si movemos nuestra atención al campo, podemos notar que para que un contratante pudiera asegurar su derecho de la misma forma que alguien en la ciudad, requeriría asumir varios pasos adicionales.

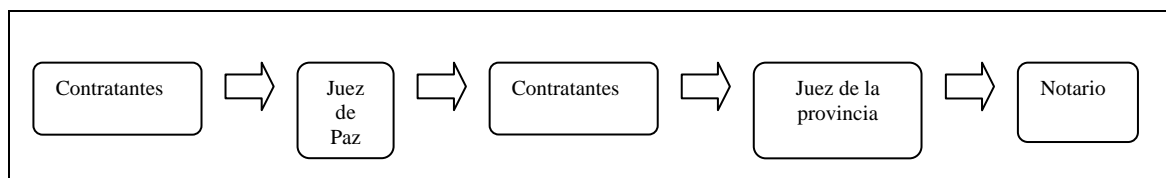
Como hemos visto, la calidad de escritura “imperfecta” impide tener certeza sobre cuáles son sus efectos. Hemos visto, incluso, que existen opiniones que indican que las



escrituras imperfectas no pueden inscribirse (como la opinión de Germán Núñez Aparicio y los problemas que los jueces de paz afirmaron que surgieron con otras autoridades) y que al parecer esa sería una opinión muy difundida. Por lo tanto, siguiendo esta opinión difundida, sólo podrían inscribirse las escrituras públicas, por lo que una opción sería convertir la escritura “imperfecta” en una escritura pública propiamente dicha. Esto no constituiría mayor novedad pues, como hemos visto, el Código de Enjuiciamientos en Materia Civil (1852) y el Código de Procedimientos Civiles (1912) disponían que los instrumentos imperfectos se protocolizaban solicitándolo al juez de la provincia, quién luego de analizar el documento y citar a las partes, debía emitir una resolución ordenando que la escritura se incorpore al protocolo de escrituras públicas de un notario de la provincia y desde que esto último se hacía la escritura producía sus efectos plenamente, pudiendo constituir prueba plena en un proceso. Pero como hemos anotado oportunamente, la regulación de la protocolización de las escrituras imperfectas como paso obligatorio para que cumplan sus efectos desapareció con el actual Código Procesal Civil (1993), por lo cual no existe fundamento legal para que ese sea el procedimiento que debe seguirse necesariamente para que la escritura imperfecta empiece a producir sus efectos. En el actual Código Procesal Civil sólo se tienen las normas generales sobre los procesos no contenciosos, como hemos explicado anteriormente con esto se puede conseguir que la escritura imperfecta se protocolice, a pesar de que eso ya no es necesario para que produzca sus efectos, la utilidad que podría tener protocolizar una escritura imperfecta mediante un proceso no contencioso consistiría en que no habría problemas para registrarla

Si analizamos la protocolización, tal como estaba regulada en el Código de Enjuiciamientos en Materia Civil y en el Código de Procedimientos Civiles, los pasos serían como se muestra en los gráficos N° 2 y N° 3. El gráfico N° 2 representa la situación en la que dos personas han celebrado un contrato ante juez de paz y luego ambos contratantes solicitan la protocolización ante el juez de primera instancia, el cual al haber analizado el documento y al haber recibido el testimonio de ambas partes, emite una resolución ordenando que la escritura imperfecta se inserte en el protocolo de un notario de la provincia. Nótese que llegar hasta el notario implica en el esquema del gráfico N° 2 cuatro pasos adicionales después del acuerdo de voluntades original. Si eso lo viéramos en términos actuales, agregaríamos un paso adicional hasta llegar a los registros públicos.

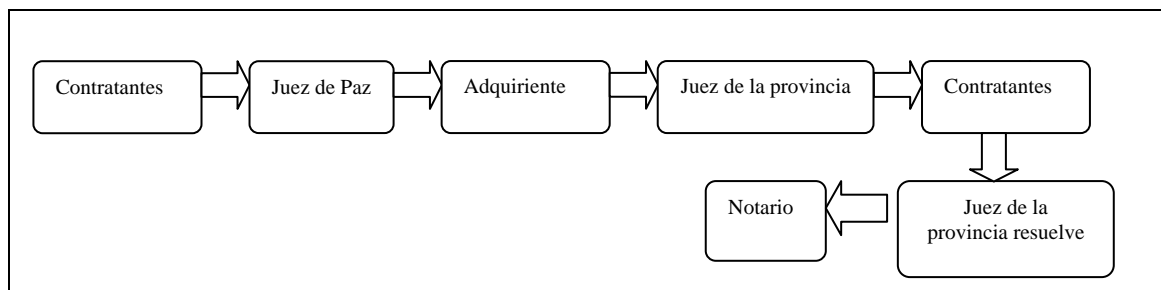
## GRÁFICO N° 2



Sin embargo, la situación podía ser más complicada, tal como se observa en el gráfico N° 3 que muestra un esquema más complicado de protocolización. Se trata de la situación en la que después de extender la escritura imperfecta ante juez de paz, sólo uno de los contratantes solicita la protocolización ante el juez respectivo. En ese caso, el juez revisa el documento y cita a las dos partes, luego de que estas comparecen el juez analiza todos los elementos que ha tenido presente y emite una resolución para que se protocolice el instrumento en una notaría de la provincia. Nuevamente, si lo viéramos

en términos actuales, agregaríamos un paso adicional hasta llegar a los registros públicos.

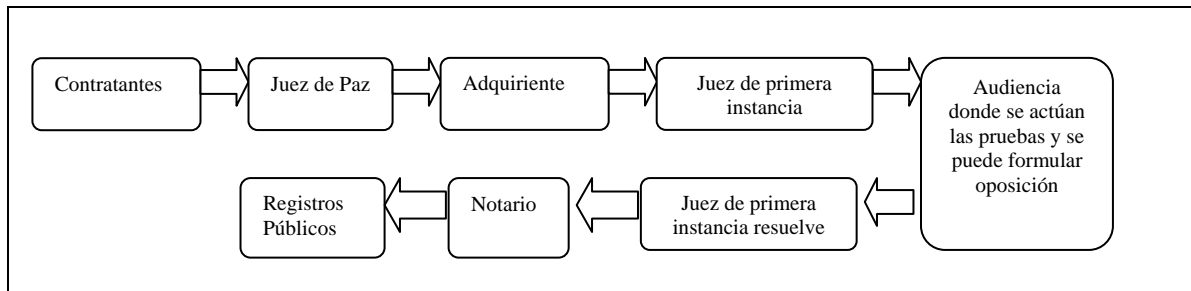
### GRÁFICO N° 3



Como se puede observar, el procedimiento de protocolización implicaba que se tenían que realizar cuatro pasos después del acuerdo de voluntades en el mejor de los casos, y seis pasos adicionales si la solicitud no era formulada por ambas partes. Es evidente el aumento considerable de pasos en el aseguramiento del derecho, lo que significa el acrecentamiento de los costos de transacción para los contratantes, quienes debían atravesar mecanismos gravosos y largos para asegurar los derechos transferidos mediante contrato. Lo que se observa es que, aunque el mecanismo de protocolización obligada le daba coherencia al sistema, era un sistema muy gravoso.

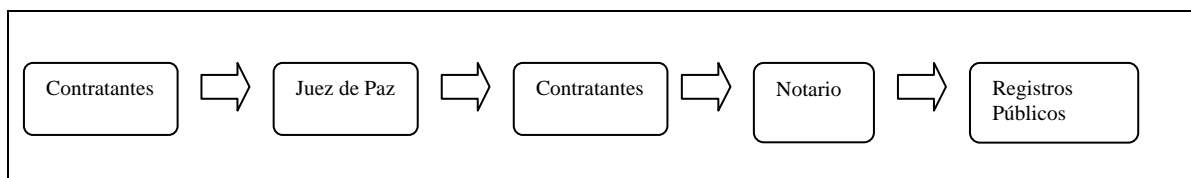
Si actualmente buscáramos protocolizar una escritura, lo podríamos solicitar mediante un proceso no contencioso (según los artículos 749° a 762° del Código Procesal Civil), cuyos pasos se representan en el gráfico N° 4. Como se puede observar, cuando una de las partes que ha contratado ante el juez de paz, luego viaja a la ciudad donde se encuentra el juez más próximo y le solicita que disponga la protocolización de su escritura, éste debería notificar a la otra parte y convocar a una audiencia que debe realizarse a más tardar 15 días después. Si en esta audiencia no se presentan cuestionamientos a la escritura imperfecta, el juez puede resolver ordenando que se protocolice la escritura imperfecta en una notaría de la provincia, luego de lo cual se tiene que inscribir la escritura en los Registros Públicos. Si es que se presentaran cuestionamientos a la escritura imperfecta (por ejemplo si el vendedor niega haber transferido algún bien), el proceso podría durar mucho más y presentaría muchos pasos más. Lo que se observa entonces, es que la protocolización por medio del proceso no contencioso requiere por lo menos igual cantidad de pasos que el supuesto más complejo de protocolización regulado bajo los códigos anteriores (sólo para llegar al despacho notarial, es decir luego hay que agregar los Registros Públicos), y que en el peor de los casos podría extenderse por varios pasos más.

### GRÁFICO N° 4

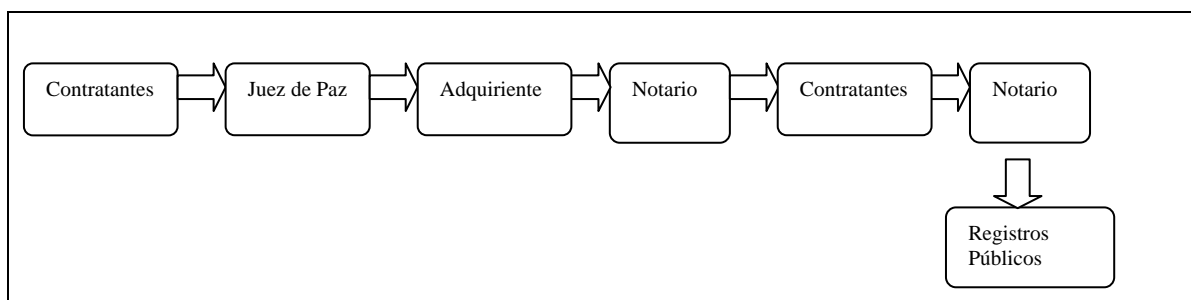


Por otro lado, también existe la posibilidad de que los interesados se presenten directamente en la notaría de la ciudad más cercana solicitando algún tipo de trámite que confirme el valor de su escritura imperfecta, lo cual ocurre en la práctica como hemos comentado anteriormente. En ese caso, no existe una solución legal precisa, lo que se puede hacer es solicitar que se apersonen ambos contratantes y con ellos extender una escritura pública (Gráfico N° 5), lo que implica rehacer un documento de compraventa, soslayando el valor de la escritura imperfecta. Como hemos anotado también, ésta es una posible solución, pero abiertamente desvirtúa la escritura imperfecta puesto que sería lo mismo, y significaría menos esfuerzo para las partes, acudir directamente a la notaría (a pesar de que eso de por sí ya es bastante gravoso por las distancias). Visto desde la perspectiva de los costos de transacción implica también varios pasos para asegurar los derechos adquiridos contractualmente. Si ambos contratantes acudieran directamente a la notaría deberían implicarían 4 pasos después del acuerdo de voluntades que fue plasmado en la escritura imperfecta. Nótese que si sólo uno acudiera donde el notario en primer lugar (solicitando información), luego ambos deberían regresar, ante lo cual se podría extender la escritura y luego llevarla a Registros Públicos. Esto último se representa en el Gráfico N° 6, implicando 6 pasos desde el acuerdo de voluntades inicialmente plasmado en la escritura imperfecta.

**GRÁFICO N° 5**



**GRÁFICO N° 6**



Nótese que las situaciones representadas en los gráficos N° 5 y N° 6, son posibles soluciones para que un contrato originalmente celebrado ante juez de paz pueda llegar a ser inscrito ante los Registros Públicos, partiendo desde aquella opinión de que las



escrituras imperfectas no pueden inscribirse por sí mismas. Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, soluciones de este tipo podrían desvirtuar el valor de las escrituras imperfectas, pues en caso de realizarse implican extender un nuevo documento que plasme nuevamente el contrato, lo que significa que los contratantes podrían conseguir lo mismo acudiendo directamente donde el notario. Nótese además que, aunque soluciones de este tipo podrían desvirtuar las escrituras imperfectas, paradójicamente, implican menos pasos que el procedimiento de protocolización antiguamente regulado y el actual proceso no contencioso, por lo que los contratantes deben asumir menores costos de transacción. En tal sentido, se observa que aunque el mecanismo de protocolización respeta la naturaleza de los documentos imperfectos –y su regulación brindaba antes coherencia al sistema de instrumentos imperfectos– implica costos muy elevados para los contratantes, al punto que sería más factible soslayar la escritura imperfecta y contratar directamente donde el notario.

Debemos nuevamente recordar que los pasos representados en los gráficos expuestos son sólo simplificaciones de lo que nuestro ordenamiento dispone que debe ocurrir en la realidad. En la práctica no es tan fácil acudir a un notario cuando se es campesino y se vive en un lugar alejado, que en muchos casos puede no tener acceso vehicular y trasladarse puede significar varias horas de camino (¡justamente por eso existe el servicio notarial a través de la justicia de paz!). Por tal razón, los esquemas nunca, o casi nunca, llegan a completarse. El caso que hemos podido observar en algunas ocasiones es el representado en el gráfico N° 6, al recibir a uno de los contratantes que se aproxima a una notaría solicitando algún trámite para darle “mayor valor” a su escritura imperfecta. Sin embargo, la regulación actual ata de manos a los operadores notariales, pues sólo se les puede pedir que vuelvan con el otro contratante para poder extender una escritura pública y así puedan registrar su derecho. Sin embargo, nunca hemos podido observar que se complete el flujograma expuesto en el gráfico N° 6, nunca hemos podido observar que la parte interesada regrese con el otro contratante, lo cual es lógico, habida cuenta de los altos costos que puede significar ponerse de acuerdo y trasladarse hasta el despacho notarial.

Los esquemas expuestos, grafican los altos costos de transacción que pueden suponer los mecanismos que se pueden usar en nuestro ordenamiento. Pasar de un punto a otro en el esquema puede significar invertir hartos recursos. Recordemos que el notariado no llega a todos los rincones del país, y que precisamente la intención de que los jueces de paz puedan brindar el servicio notarial se debe a que contar con seguridad jurídica es una necesidad permanente y de primordial satisfacción. Recordemos que la gente que contrata ante los jueces de paz es por lo general pobre y viven en lugares alejados y que realizar todos los demás pasos significan trasladarse a la ciudad, afrontando incómodas y difíciles travesías. El sistema actual no brinda seguridad a través de los mecanismos previstos, y se suele desestimar el valor de las escrituras “imperfectas”. En tal sentido, el servicio notarial que se busca brindar a través de la judicatura de paz está configurado normativamente de un modo que se desvirtúa a sí mismo. En casos como los de los gráficos N° 5 y N° 6 cabe preguntarse incluso si la justicia de paz, tal como está configurada actualmente, en vez de ser la instancia de acceso a la justicia que tanto mérito le ha acarreado, sería más bien una traba para el aseguramiento de los derechos patrimoniales de la gente que contrata porque se podrían obtener resultados similares si se obviara la judicatura de paz y se intentara acudir directamente al despacho notarial. La solución, no estaría, naturalmente, en suprimir a la justicia de paz como paso en la contratación, porque tal solución implicaría sólo



mantener el notariado en las ciudades y en realidad la situación sería peor, puesto que sería en la mayoría de casos imposible contratar en las notarías (al menos ante la justicia de paz se obtienen documentos de valor incierto), pues como hemos mencionado, nunca hemos podido observar que la gente que realizó un contrato ante un juez de paz haya podido acudir junta al despacho notarial.

En tal sentido, lo que se tiene actualmente es un sistema que no cumple su función jurídico-económica porque no define bien los efectos de los contratos celebrados ante los jueces de paz y genera altos costos de transacción si se buscan cumplir los posibles pasos para llegar al único mecanismo que garantiza plenamente los derechos adquiridos contractualmente (los Registros Públicos).

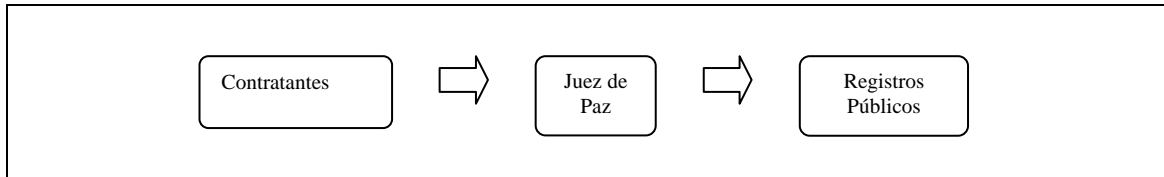
Una advertencia debe hacerse, venimos desarrollando el tema asumiendo que los contratantes pueden efectivamente disponer de sus derechos patrimoniales. Sin embargo, la situación puede no ser así en muchos casos pues más del 70% de los juzgados de paz se encuentran vinculados a comunidades campesinas,<sup>76</sup> y como sabemos no se puede disponer de las tierras comunales si es que eso no es aceptado por dos tercios de la asamblea comunal. Es probable que mucha de la gente que transfiere bienes inmuebles ante jueces de paz haya pasado por procedimientos de parcelación, pero también puede ser no tengan el derecho de propiedad sobre los terrenos que transfieren. También puede ocurrir en tal caso, que el contrato que les conviene realizar no sea uno de compraventa, sino de otro tipo (quizá transfiriendo sólo el uso o la posesión), pues como hemos adelantado, sólo hemos tomado noticia de la celebración de compraventas en sede de justicia de paz. En todo caso, estos son problemas que incluso cuestionan la validez de las transferencias, y sería oportuno plantearse si esos casos merecen siquiera llegar a plasmarse en escrituras imperfectas o si debe tenderse a facilitar la disposición de las tierras comunales. Esto debería ser abordado posteriormente por una investigación y reflexión sustentada.

En todo caso, moviéndonos dentro de la lógica notarial que se busca establecer en nuestro sistema y es que usada con frecuencia por la población, consideramos –tal como desarrollaremos luego– que debe apuntarse a un sistema como el representado en el Gráfico N° 7, en el cual las denominadas escrituras “imperfectas” pudieran cumplir efectos plenos y ser pasibles de inscripción registral. Esto implicaría reforzar la justicia de paz para que sus escrituras no padecieran de errores, también implicaría que la opinión de los operadores tendiera a aceptar estas escrituras tal como las hechas en sede notarial. Asimismo, implicaría también facilitar el procedimiento de inscripción en registros públicos, puesto que éste trámite por sí solo puede implicar un alto costo por la necesidad de trasladarse a donde se ubican sus oficinas, las tasas y la demora en la tramitación. Creemos que con un mecanismo como el representado en el gráfico N° 7 se conseguiría un sistema que pudiera realmente proteger y asegurar los derechos de quienes contratan en sede de justicia de paz, brindando certeza sobre los efectos de los contratos y eliminando costos de transacción complejos e innecesarios.

### GRÁFICO N° 7

---

<sup>76</sup> “En la actualidad 1980 juzgados de paz (38% del total) están adscritos a comunidades campesinas y nativas –su denominación oficial es ‘juzgado de paz de la comunidad campesina de...’-. Adicionalmente, otros 1784 juzgados de paz (35% del total) tienen una o más comunidades campesinas o nativas dentro de su jurisdicción”. David LOVATÓN *et al*, *La Justicia de Paz en los Andes. Estudio Regional*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2005, p. 43.



### 3.4.2 Magnitud del patrimonio desprotegido

Como podrá usted suponer, no existen estadísticas sobre este punto. No se sabe con exactitud la magnitud del patrimonio que puede estar circulando desorientado, a través de la penumbra de la incertidumbre legal, bajo las banderas de las escrituras imperfectas. Quizá pensar en que se trata del patrimonio de un sector pobre de la población podría llevarnos a pensar en que es un patrimonio pequeño. Sin embargo, si consideramos que existen más de 5600 jueces de paz en el país, conviene ser cautos al respecto porque podría tratarse de un patrimonio considerable. Si, en actitud cauta, imagináramos que en cada juzgado de paz se realizaran transacciones que sumadas en el período de un año no pasaran del valor de una UIT (S/. 3,300.00) es decir si no pasaran de S/. 275.00 al mes, podrían implicar un patrimonio de más de 18 millones de soles, distribuido en pequeños montos de titularidad de compatriotas pobres. Si bien no existen cifras precisas, podemos entender que este es un escenario posible por lo cual deberíamos pensar seriamente en la incidencia negativa en la economía y el desarrollo que un sistema imperfecto como el actual puede estar teniendo, por eso mencionamos este tema, a pesar de que no existen estadísticas todavía.

## 3.5 ¿Qué se puede hacer?

### 3.5.1 Reformas legislativas

En primer lugar, como hemos visto, debe superarse la legislación actual que no permite saber cuál es el valor de las escrituras imperfectas. Debe apuntarse a normas que definan adecuadamente el valor de estos documentos, para que exista certeza sobre los derechos de los contratantes. Además es necesario que las reformas reduzcan los costos de transacción, un esquema posible es el del gráfico N° 7 tal como hemos adelantado, y cuyo sustento presentamos en el siguiente acápite, a propósito de un interesante precedente de observancia obligatoria (Resolución del Tribunal Registral de Norte N° 056-2002-ORLL/TRN) que lamentablemente es poco conocido.

### 3.5.2 El caso Curo ante el Tribunal Registral del Norte

El 11 de enero del 2002 doña Gladis Curo solicitó la inmatriculación de un inmueble en la provincia de Lambayeque. Para ello adjuntó una escritura pública de protocolización de fecha 19 de julio de 2000 por la cual, se protocoliza una escritura imperfecta de compraventa de fecha 25 de abril de 1983 otorgada ante el Juez de Paz del distrito de San José, Carlos Martínez Chumioque.

Sin embargo, esta solicitud fue observada por la registradora quien sostenía que, según el artículo 2018 del Código Civil, para la inmatriculación o primera inscripción de dominio es necesario exhibir títulos por un período ininterrumpido de cinco años. La registradora, interpretó además que el título presentado por la señora Curo no tenía todavía 5 años porque había pasado menos tiempo desde la protocolización. La señora



Curo respondió a la observación señalando que la escritura imperfecta era una escritura pública, por lo cual era erróneo computar el plazo desde la protocolización, sino que debía hacerse desde 1983. Pero la registradora reiteró la observación señalando que, de acuerdo a ley, sólo se puede inscribir títulos que consten en instrumentos públicos, y que las escrituras imperfectas no son instrumentos públicos y que para ello requieren, precisamente, protocolizarse; por lo tanto se debía computar el plazo desde la protocolización.

El Tribunal Registral del Norte conoció este caso y revocó la observación mediante su resolución N° 056-2002-ORLL/TRN, con las siguientes consideraciones básicas:

- a) Que actualmente el artículo 235 del Código de Procedimientos Civiles establece que son documentos públicos los otorgados por funcionarios en ejercicio de sus funciones;
- b) Que los jueces de paz y los jueces de paz letrados son funcionarios públicos y ejercen funciones establecidas por ley;
- c) Los jueces de paz pueden ejercer funciones notariales donde no hay notaria y siempre que la sede del juzgado de paz esté a más de 10 kilómetros del notario;
- d) Las escrituras imperfectas son instrumentos otorgados ante juez de paz, los cuales tienen estructuralmente muchas semejanzas con las escrituras públicas;
- e) Las escrituras imperfectas son documentos públicos en tanto son otorgados ante Juez de paz en cumplimiento de sus funciones;
- f) Aunque la escritura imperfecta del caso se extendió cuando estaba vigente el anterior Código de Procedimientos Civiles que establecía un mecanismo de protocolización para las escrituras imperfectas, cuando entró en vigencia el nuevo código se procede a la aplicación inmediata de la ley, por lo cual desde que entró en vigencia en nuevo código esa escritura imperfecta pasó a ser documento público. Por lo tanto la escritura imperfecta cumplió más de 5 años desde que entró en vigencia el Código Procesal Civil;

El razonamiento del Tribunal Registral es impecable, y en tal perspectiva establece como precedente de observancia obligatoria lo siguiente:

“Que las escrituras imperfectas otorgadas con los requisitos de ley por los jueces de paz o paz letrado constituyen documentos públicos por haber sido otorgadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones”.

De este modo, el Tribunal Registral del Norte considera que las escrituras imperfectas son también instrumentos públicos, al igual que las escrituras públicas, debido a que son emitidas por funcionario público en ejercicio de sus funciones. Esta es una opinión poco difundida y minoritaria en nuestra comunidad jurídica, sin embargo, puede servir de respaldo para mejorar varios problemas.

### **3.5.2 Motivación de debates sobre el tema**



Consideramos que además de reformas legislativas, debe promoverse la expansión del criterio del Tribunal Registral de Norte entre los operadores jurídicos. Debería buscarse también que llegara a ser criterio de observancia obligatoria en los demás Tribunales Registrales. Es importante además que los operadores jurídicos se sensibilicen ante la importancia de la protección de los derechos patrimoniales de la gente de recursos escasos.

#### **4. Pautas para seguir investigando**

Este artículo ha buscado apenas presentar el problema, delinear su evolución normativa y doctrinaria, junto a los problemas que se han acumulado. También se ha buscado señalar las opiniones de los jueces de paz y la dimensión jurídico-económica de esta problemática. Pero como hemos aclarado en diversos puntos del presente trabajo, la información con la que se cuenta es muy escasa, existen indicios de que hay realmente problemas complejos y extendidos para la población en las transacciones que realizan, pero deben todavía realizarse mayores investigaciones para conocer más a fondo este tema y presentar el iceberg cuya punta hoy apenas avizoramos.

En tal sentido, creemos que futuras investigaciones deberían considerar algunas pautas. En primer lugar se debe analizar el problema en zonas específicas, con el fin de estudiar lo siguiente:

- Indagar las complejas relaciones y circuitos jurídicos que pueden darse entre el servicio notarial provisto por la justicia de paz, las notarías de las provincias y las oficinas de los registros públicos. Debe además hacerse el esfuerzo de medir la distancia entre los juzgados de paz y las notarías para verificar el criterio de habilitación de distancia mínima.
- Debe levantarse estadísticas sobre la intensidad de la contratación en sede de justicia de paz, para saber cuántas transacciones se realizan, con qué fines, si los contratantes están legitimados para hacerlas, si se pueden conseguir los mismos fines mediante otros contratos, etc.
- Debe también calcularse la magnitud del patrimonio en cuestión, derivado de los contratos y los efectos económicos que su desprotección puede tener para los contratantes.
- Debe verificarse cuáles son los costos de transacción en las zonas estudiadas y si es posible reducirlos.

Por otro lado, es también importante hacer un estudio de conciencia jurídica. Esta noción proviene del repertorio conceptual de la antropología jurídica, busca identificar la percepción y los significados del Derecho que circulan en las relaciones sociales, se preocupa específicamente de los modos en que los individuos experimentan e interpretan el Derecho cuando se relacionan, evitan o resisten al Derecho y sus significados. Se asume un concepto de legalidad que no se limita a una pirámide normativa, sino que lo asume como un proceso constante de construcción social en el que también se toman en cuenta las prácticas diarias, las interpretaciones, actitudes, etc.



para dar cuenta de las distintas interacciones que pueden hacer sostenible la hegemonía del Derecho a pesar del alejamiento entre lo prescrito los hechos.<sup>77</sup>

Un estudio de conciencia jurídica que explique las percepciones, interpretaciones, prácticas sociales, etc. vinculadas al tema de las competencias notariales de jueces de paz se hace necesario para entender diversas preguntas que pueden surgir, entre otras: ¿Qué piensan los usuarios del servicio notarial provisto por la justicia de paz? ¿Qué perciben y opinan los propios jueces de paz sobre el tema? ¿Qué tanto conocen sobre las competencias que tienen? ¿Cómo interpretan su habilitación para realizar funciones notariales? ¿Cómo interpretan y perciben a situación los registradores y los notarios? ¿Por qué la gente contrata en sede de justicia de paz si el ordenamiento no les da soluciones? ¿Qué usos le dan a los contratos realizados? ¿Por qué no se realizan otros tipos de contratos? ¿Le resultaría más apropiado a la gente celebrar otro tipo de contrato según las finalidades que buscan? ¿Cómo interpretan las personas el rechazo a la inscripción de sus documentos?

Sólo cuando tengamos respuestas a estas preguntas y a otras vinculadas, podremos entender totalmente qué pasa en realidad en los juzgados de paz, y cuáles podrían ser las medidas concretas más adecuadas para que la población consiga los resultados que esperan al contratar.

## ANEXO

### PREGUNTAS SOBRE COMPETENCIAS NOTARIALES

#### SOBRE ESCRITURAS IMPERFECTAS

**1. ¿Usted ha realizado escrituras imperfectas en su despacho?**

- Sí  
 No

**2. ¿En qué casos la gente le pide que haga escrituras imperfectas?**

.....

**3. ¿Las escrituras imperfectas necesitan algún trámite para tener más valor?**

**a) Sí. ¿Qué trámite?**

- a) Llevarla donde el notario  
b) Llevarla donde una autoridad judicial superior  
c) Llevarla a inscribir a registros públicos  
d) Otro trámite (indique cuál): .....

**b) No. ¿Por qué?**

.....

**4. ¿Qué problemas ha habido con las escrituras imperfectas que se han realizado en su despacho?**

- a) La gente la ha llevado donde el notario y le han rechazado.  
b) La gente no ha podido inscribir su escritura en registros públicos.  
c) Otras autoridades rechazan las escrituras imperfectas. ¿Qué autoridades?

.....

<sup>77</sup> Sobre las teorías de conciencia jurídica puede verse en este mismo número Susan SILBEY, "Introducción al debate sobre cultura jurídica y conciencia jurídica", *Derechovirtual.com*, núm. 3, noviembre 2006 – enero 2007, tr. Aníbal Gálvez Rivas, Lima, Asociación Civil Impulso Legal Peruano, 11 pp; Susan SILBEY, "After Legal Consciousness", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. I, 2005, pp. 323-360, disponible en Internet: [http://web.mit.edu/ssilbey/www/pdf/after\\_legal.pdf](http://web.mit.edu/ssilbey/www/pdf/after_legal.pdf) [consulta 10/10/06].



**5. ¿Cuántas personas han tenido problemas con las escrituras imperfectas?**

- a) ..... personas (indique cuántas personas)
- b) No me acuerdo

**SOBRE LEGALIZACIÓN DE FIRMAS**

**6. ¿Usted ha legalizado firmas?**

- a) Sí
- b) No

**7. ¿Recuerda cuántas firmas ha legalizado?**

- a) Sí: ..... (indique cuántas firmas recuerda que ha legalizado)
- b) No me acuerdo

**8. ¿Ha habido algún problema sobre las legalizaciones?**

- a) Sí. ¿Cuáles?.....
- b) No
- c) No me acuerdo

**SOBRE TÍTULOS VALORES**

**9. ¿Sabe qué es una letra de cambio?**

- a) Sí (explique qué es una letra de cambio).....
- b) No.

**10. ¿Alguna vez ha protestado una letra de cambio?**

- a) Sí
- b) No

**11. ¿Sabe cómo protestar una letra de cambio?**

- a) Sí
- b) No

**OTRAS COMPETENCIAS**

**12. ¿Qué otra función notarial ha realizado?**

- a) Legalización de libros de actas
- b) Legalización de fotocopias
- c) Certificados domiciliarios
- d) Testamentos
- e) Ninguna
- f) Otra: .....

**13. ¿Ha habido problemas cuando realizó una de las funciones notariales mencionadas en la pregunta anterior?**

- a) Sí (indique cuáles):.....
- .....
- b) No

**PROXIMIDAD DE NOTARÍAS Y PROPUESTAS PARA MEJORAR**

**14. ¿A qué distancia está el notario más cercano a su despacho?**

- a) ..... Kilómetros (indique la distancia)
- b) No lo sé

**15. ¿Cómo cree que se puede mejorar el cumplimiento de funciones notariales?**