

# UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



## CAMBIOS EN LA JUSTICIA DE PAZ EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS. CUSCO COMO EJEMPLO

Tesis para optar el Título Profesional de Abogada

Presenta la Bachiller:

**CLAUDIA SOFÍA FLORES DEL ÁGUILA**

**Presidenta: Isabel Berganza Setien**

**Asesor: Eduardo Ernesto Vega Luna**

**Lector: Gustavo Zambrano Chávez**

**Lima – Perú**

**Julio de 2019**

## DEDICATORIA

A mis padres, por su infinito amor y apoyo incondicional.

A mis abuelos y mi ángel de la guarda, Enith, por siempre guiarme y cuidarme.



## **AGRADECIMIENTO**

El presente trabajo de investigación es el resultado de meses de investigación, indagación, análisis y entrevistas a algunos magistrados sobre el derecho de acceso a la justicia, la justicia de paz y todo lo que esta misma abarca: su organización, competencia, cambios normativos, etc.

En primer lugar, agradezco a mis padres, por su apoyo incondicional que siempre me han brindado en todo momento, ansiosos de verme titulada, me dieron las herramientas que necesitaba para estudiar la carrera y realizar el presente trabajo de investigación.

Y, a Eduardo Vega Luna, que con su amplia experiencia me dio la oportunidad de poder asesorarme en este trabajo.

## RESUMEN

En los últimos años, la administración de justicia ha estado constantemente cuestionada, no solo por estar estrechamente vinculada con la corrupción, sino también por la manera en cómo esta se ha venido ejecutando a lo largo del territorio peruano.

Se trata pues, de una administración de justicia que genera brechas, muros, barreras de acceso a la justicia, olvidando a aquellos que habitan en las zonas más lejanas del Perú, imposibilitándoles un derecho de acceso a la justicia. Es aquí el espacio perfecto en el que nacen los conflictos sociales dentro de una comunidad, pues al no sentir la presencia del Estado, da rienda suelta a la corrupción, desorden y todo tipo de violencia.

Es por eso la importancia que tiene la justicia de paz aquí, no solo como la instancia más básica del Poder Judicial que acerca el Estado a la comunidad en la solución de sus conflictos, pues su esencia conciliadora, permite que ambas partes puedan llegar a un acuerdo o solución y una vez llegado a esto, se restaura la armonía y paz dentro de una comunidad.

El presente trabajo pretende mostrar los beneficios de la justicia de paz, para hacer un análisis de cómo esta institución legal ha cambiado en los últimos veinte años en la ciudad del Cusco, contribuyendo indirectamente a poder ofrecer y dar a conocer cómo se está mejorando con el servicio de acceso a la justicia.

**Palabras Clave:** administración de justicia, corrupción, justicia de paz, conflictos sociales

## ABSTRACT

In recent years, the justice administration has been constantly questioned, not only because it is closely linked to corruption, but also because of the way it has been carried out throughout the Peruvian territory.

It is therefore a justice administration that generates gaps, walls, barriers to access justice, forgetting those who live in the most remote areas of Peru, making it impossible for them to have access to justice. This is the perfect space in which social conflicts are born within a community, because the presence of the State is not felt, corruption is given free rein, etc.

That is why the importance of peace justice here, not only as the most basic instance of the Judicial Power that brings the State closer to the community, which provides a service of access to justice, but as a mechanism for conflict resolution, because its essential conciliatory, allows both parties to reach an agreement or solution and once this is achieved, harmony and peace within a community is restored.

The present work pretends to show the benefits of peace justice, to make an analysis of how this legal institution has changed in the last twenty years in the city of Cusco, contributing indirectly in being able to offer and make known how it is being improved with the service of access to justice.

**Keywords:** justice administration, corruption, peace justice, social conflicts

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES, DEFINICIÓN Y BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA.....	16
1.1. Antecedentes del derecho de acceso a la justicia.....	16
1.2. Definición del derecho de acceso a la justicia.....	20
1.3. Barreras del derecho de acceso a la justicia.....	31
1.3.1. Barreras económicas.....	31
1.3.2. Barreras culturales.....	33
1.3.3. Barreras lingüísticas.....	35
1.3.4. Barreras de género.....	35
1.3.5. Barreras geográficas.....	36
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y DEFINICIÓN DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL PERÚ .....	37
2.1. Antecedentes, definición y evolución de la justicia de paz en el Perú.....	37
2.2. Definición de la justicia de paz en el Perú.....	42
CAPÍTULO III: CONFLICTOS SOCIALES A CARGO DEL JUEZ DE PAZ.....	46
3.1. Conflictos de pareja.....	46
3.2. Conflictos familiares.....	47
3.3. Conflictos de vecinos.....	47

3.4. Conflictos económicos.....	47
3.5. Conflictos incidentales.....	47
CAPÍTULO IV: LA JUSTICIA DE PAZ Y SU RELACIÓN CON LA JUSTICIA ESPECIAL E INTERCULTURAL EN EL PERÚ.....	50
4.1. Desarrollo Conceptual.....	50
4.2. ¿Cómo funciona la justicia especial en el Perú?.....	56
4.3. ¿Cómo se relaciona la justicia de paz con la justicia especial?.....	59
4.4. ¿Cómo se relaciona la justicia de paz con la justicia intercultural?.....	61
CAPÍTULO V: TRABAJO DE CAMPO EN LA CIUDAD DEL CUSCO.....	66
5.1. Justificación sobre el trabajo de campo.....	66
5.2. Cuadros que sintetizan las entrevistas realizadas a los jueces de paz.....	69
5.2.1. Respecto al perfil del juez de paz 2018.....	69
5.2.2. Respecto a las competencias legales del juez de paz 2018.....	69
5.2.3. Otras consideraciones referidas por los jueces de paz 2018.....	70
5.3. Análisis de las entrevistas.....	72
5.3.1. Sobre el perfil del juez de paz.....	72
5.3.2. Respecto a las competencias por la materia a cargo del juez de paz.....	82
5.3.3. Otros cambios de la justicia de paz en los últimos veinte años.....	90
CAPÍTULO VI: MEDIDAS PARA FORTALECER LA LABOR DEL JUEZ DE PAZ.....	98
6.1. Infraestructura y mobiliario.....	98
6.2. Modernización de la legislación.....	99
6.3. Remuneración.....	101
6.4. Ampliar la participación de la mujer como jueza de paz.....	102
Conclusiones.....	105

Recomendaciones.....	107
Referencias bibliográficas.....	108
Anexos.....	115





## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Conflictos más frecuentes.....	48
Tabla 2: Origen social de los conflictos.....	49
Tabla 3: Conflictividad social en sede judicial de paz.....	49
Tabla 4: Perfil del juez de paz.....	69
Tabla 5: Competencias del juez de paz.....	69
Tabla 6: Consideraciones sobre jueces de paz.....	70
Tabla 7: Jueces de paz a nivel nacional.....	92





## INTRODUCCIÓN

El Perú es uno de los países más ricos no solo en los recursos naturales que posee, sino también en la diversidad étnica y cultural, la cual se ve reflejada en la manera vasta y diversa de administrar justicia a lo largo de todo el territorio.

Actualmente el Perú viene atravesando por momentos críticos dentro de un contexto político y social que repercuten en el sistema de justicia peruano directamente.

En una publicación reciente, Cornejo (2018) explica cómo es que la corrupción ha sido destapada de una manera abrupta por la difusión de los audios que revelaban el *modus operandi* de algunos jueces y consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) pertenecientes, a las más altas esferas del sistema judicial peruano; sin embargo, evidenció también que con una ciudadanía comprometida en la lucha contra la corrupción es posible realmente hacerle frente.

Los compromisos por parte del Estado peruano de ponerle fin a este mal que aqueja al Perú desde hace ya varias décadas incluyen con carácter de urgencia iniciar una reforma judicial en serio que signifique un cambio sustantivo en el sistema de administración de justicia. Es decir, que brinde un mejor servicio a los usuarios por parte de la justicia ordinaria, así como de la justicia especial, reconocida en el art.149 de la Constitución, y la justicia de paz. Por ello, es importante también la relación y coordinación que existe entre estas para poder mejorar en conjunto el sistema judicial.

La atención a la población en condiciones iguales, respetando su diversidad cultural y erradicando de manera directa con la discriminación y la exclusión, resulta ser un indicador inherente a una reforma judicial en serio.

Es esta circunstancia, me he motivado a estudiar la justicia de paz e investigar cuales han sido los cambios que ha tenido en los últimos 20 años para efectos de demostrar

la hipótesis planteada: “La justicia de paz ha mejorado en los últimos 20 años.”

Para ello se han realizado entrevistas con autoridades que forman parte del Poder Judicial, quienes señalan que el Cusco es un buen ejemplo para evaluar los cambios que ha tenido la justicia de paz en el Perú, puesto que se ha demostrado que la justicia de paz ha tenido un mayor impacto y mejores resultados en la ciudad del Cusco.

Por ejemplo, de acuerdo con el Registro Nacional de Jueces de Paz del 2018, Cusco posee 323 Juzgados de Paz (Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena [ONAJUP], 2018), siendo uno de los departamentos con mayor número de jueces de paz, esto se mantiene igual desde hace 20 años. Además, la justicia de paz en el Cusco es de carácter ancestral, de acuerdo con lo manifestado por Wilbert Mercado Arbieto, Juez Superior de la Corte Superior de Justicia de Loreto y originario del Cusco, resalta la importancia de la justicia de paz desde el imperio incaico, pues se mantuvo con carácter oral incluso luego de la venida de los españoles al Perú.

A diferencia del resto de órganos jurisdiccionales que integran las diversas instancias del aparato judicial, los juzgados de paz son conducidos por jueces que no necesariamente tienen formación jurídica, que acceden al cargo principalmente por elección popular o por procesos de selección, se caracterizan por solucionar conflictos mediante la conciliación – la cual probablemente es su característica principal- y también a través de sentencias que expiden de acuerdo a „su leal saber y entender recurriendo en varias ocasiones al derecho propio o a las reglas de convivencia social vigentes de sus localidad (Poder Judicial Del Perú, & Programa de Naciones Unidas, 2015). En esa misma línea, se puede afirmar que los jueces de paz tienen particularidades que representan la diversidad social, cultural y económica del país.

Es por esto que, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la importancia de la Justicia de Paz para el derecho de acceso a la justicia y cómo esta justicia puede llegar a ser eficaz y útil para los ciudadanos del Cusco.

De igual manera, la investigación examina los cambios que se han se han presentado a lo largo de los últimos 20 años, y si es que hubo o no alguna mejora dentro de la Justicia de Paz.

Como peruanos, es nuestro deber cívico ayudarnos y ser solidarios el uno al otro

dejando de lado el racismo y la exclusión, y esto no sería posible sin instituciones como la Justicia de Paz, que trabajan desde el interior del país eliminando las barreras de acceso a la justicia y acercando al Estado peruano a los ciudadanos que más lo necesitan.

La labor que cumplen los jueces de paz resulta siendo elemental pues la cercanía que tienen a las comunidades locales, su arraigo social y cultural, sus medios de actuación basados en la búsqueda del diálogo y del consenso, sus soluciones rápidas y sencillas, su amplia confiabilidad, entre otros factores, determinan que los ciudadanos prefieran acudir ante ellos a buscar una solución a sus problemas antes que dirigirse a las instituciones de la justicia ordinaria que resulta distante, onerosa, de complicados procedimientos, lenguaje técnico e impredecible.

En este sentido, el presente trabajo tiene como hipótesis demostrar que la justicia de paz ha mejorado en los últimos veinte años en la ciudad del Cusco, mostrar sus ventajas y que medidas resultan necesarias para fortalecerla. También se explicará cómo se relaciona con la justicia especial y la justicia intercultural en el Perú.

El trabajo se dividirá en seis capítulos. El primer capítulo desarrolla antecedentes, definición y barreras de acceso a la justicia, entendido este como un derecho fundamental de la persona. El segundo capítulo aborda los antecedentes, evolución y definición de la justicia de paz.

En el tercer capítulo se procederá a explicar que son los conflictos sociales y los tipos de conflictos que se presentan en una comunidad campesina. El cuarto capítulo explica la relación de la Justicia de Paz con la justicia especial y la justicia intercultural. El quinto capítulo desarrolla el trabajo de campo en la ciudad del Cusco, explica la metodología del trabajo y el fundamento del por qué se escogieron a determinados jueces de paz para realizar la entrevista. Asimismo, se sintetizan las entrevistas a cuatro jueces de paz, analizando el perfil y las competencias, haciendo una comparación de hace veinte años para poder apreciar las mejoras y cambios que hubo, así como también lo que está pendiente por mejorar y finalmente, se analizarán nuevos aspectos que se han encontrado en las entrevistas. Por último, el capítulo sexto señala algunas medidas que se requerirían para fortalecer la justicia de paz.

La aproximación de este trabajo es cualitativa, sin aspiración de generar alguna estadística. Contará con bibliografía de diversos autores especializados en el tema y con

las conclusiones y recomendaciones al respecto.

El presente trabajo analiza la situación de la justicia de paz y, a partir de un conjunto de entrevistas a jueces de paz de la ciudad de Cusco, busca mostrar las bondades, avances y dificultades de la justicia de paz. Asimismo, analiza los cambios que esta institución jurídica ha tenido en los últimos veinte años en la ciudad del Cusco, su contribución al objetivo de brindar un mejor servicio inmediato de acceso a la justicia en el Perú y las medidas para fortalecerla.



# **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES, DEFINICIÓN Y BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA**

## **1.1. Antecedentes, evolución y definición del derecho de acceso a la justicia**

Con relación a los antecedentes históricos, sobre el concepto de acceso a la justicia, debemos empezar explicando cómo es que esta figura jurídica nueva aparece en el escenario internacional y va evolucionando, debemos remontarnos al pasado, al momento en el que apareció la figura de “asesoría legal gratuita”. Todo empezó en el año 1945, en Reino Unido, en que el Parlamento inglés había aprobado una ley especial con el fin de garantizar la asesoría jurídica gratuita y eximir de los altos costos a aquellas personas que no contaban con los recursos necesarios para llevar a cabo un proceso judicial. Posteriormente, a finales del siglo XVIII –posterior a las revoluciones en Francia y los Estados Unidos de América– la asesoría jurídica gratuita empezó a considerarse un derecho político asociado a las ideas de igualdad y justicia (Larrea, 2011, párr.2).

Es así como el acceso a la justicia empieza a tener varias definiciones, es decir, puede ser entendido desde diversos enfoques; por ejemplo, un enfoque que habla en estricto respecto a aquella garantía que merecen tener todos los ciudadanos ante cualquier eventualidad que suceda; y por otro lado, desde una perspectiva más amplia, más genérica, que incorpora conceptos de derechos humanos, tutela judicial efectiva, entre otros. De esta manera, con el paso del tiempo diversos autores y organismos internacionales van desarrollando su propio concepto de lo que vendría a ser el acceso a la justicia.

Sin embargo, ante los diversos enfoques y perspectivas que se hayan podido desarrollar respecto a este nuevo concepto, el acceso a la justicia mantiene su esencia como aquel derecho instrumental que da operatividad a los demás derechos fundamentales, pues del primero se derivan los mecanismos mediante los cuales los segundos son justiciables. Esto no es menor, si se toma en cuenta que el Derecho y los

derechos son prácticamente definatorios de la vida de las personas, de sus posibilidades y decisiones hoy en día. Y el campo de batalla para decidir todo lo anterior son los tribunales. El papel de quienes juzgan es el de adjudicar no sólo bienes, sino identidades, posibilidades, vínculos entre las personas. El Derecho es entonces algo más que normas; es un discurso social con grandes poderes definatorios. Se hace evidente que la relevancia del acceso a la justicia trasciende al mundo del Derecho, o, mejor dicho, es particularmente relevante en el mundo, que actualmente es uno exageradamente jurídico. (Larrea, 2011).

Centrándonos en la realidad peruana, se debe tener en cuenta desde la época de la Independencia, como es que en las zonas rurales del Perú desaparecieron las instituciones del Estado colonial, sin que el Estado republicano, entrampado por varias décadas de guerras civiles y caudillismo militar, pudiera reemplazarlas por un nuevo aparato institucional. En aquel entonces, la decisión del Estado republicano fue asumir solamente el castellano como lengua oficial, sin que los idiomas indígenas tuvieran mayor reconocimiento. La legislación era discutida y promulgada en castellano. Ninguna norma era traducida, aunque, paradójicamente, los indígenas estaban obligados a cumplirlas.

En este contexto, la administración de justicia estatal, como el resto de instituciones públicas, quedó restringida a la población urbana e hispanohablante, es decir para quienes en aquella época eran una minoría de personas. Paralelamente, el Perú se convirtió en uno de los países de América Latina donde el centralismo se hizo más marcado y donde las élites políticas y económicas se encontraban aisladas respecto al resto del país.

Era prácticamente imposible, que la población rural acudiera al Poder Judicial a presentar sus demandas de justicia. Alrededor de toda la Costa y Sierra del Perú, la mayoría de habitantes de las zonas rurales vivía en haciendas, cuyo propietario hacía las funciones de autoridad política y judicial. Cabe mencionar, además, que la Constitución del año 1823, había sido clara en precisar una serie de requisitos para ser considerado un “ciudadano”, lo que terminaban excluyendo a la población indígena. (Ardito, 2010).

Casi dos siglos después y a la actualidad, la administración de justicia mantiene un enfoque que privilegia la atención a las ciudades más importantes o capitales de los



departamentos del Perú, cosa que, para los habitantes de las zonas rurales, les ocasiona dificultades, presentándoseles como un obstáculo, el poder acceder a la justicia.

La sociedad peruana actual demuestra tener enormes niveles de desigualdad, diferentes tipos de barreras de acceso a la justicia, como por ejemplo barreras económicas, barreras sociales, barreras culturales, entre otras. Dichas barreras repercuten de tal manera que van generando desigualdad ante la población. En este punto es importante recordar que las poblaciones vulnerables son las que más necesitan de la atención del Estado, pues son estas las que no cuentan con los recursos necesarios para poder hacer frente a los conflictos que se les presente en su vida diaria y más aún frente a un proceso judicial.

Siendo así, para definir y entender lo que vendría a ser el acceso a la justicia, es necesario mirar atrás no solo los últimos acontecimientos socioculturales en la historia peruana, sino también la indiferencia que ha manifestado tener el Estado peruano ante los poblados rurales y las comunidades campesinas e indígenas que habitan en el Perú. El Estado ha demostrado tener indiferencias a los conflictos socio-culturales que ocurren en el interior del país, conflictos en los que los resultados han sido desastrosos e innumerables vidas se han perdido, casos en los que la interacción que ha tenido el Estado con los pobladores de las zonas vulnerables ha sido mínima como por ejemplo lo que sucedió en Bagua en el año 2009.

Explicar a qué se refiere el acceso a la justicia, requiere una revisión profunda de cómo ha ido evolucionando en el tiempo. El autor Javier La Rosa Calle, explica cómo es que inicialmente, aludir al derecho de acceso a la justicia significaba que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas bajo el auspicio del Estado.

Sin embargo, dicha noción ha transitado por varias etapas que abarcan desde el establecimiento de una asociación directa con garantías procesales básicas (tutela judicial efectiva), de acuerdo con las cuales resultaba suficiente proveerle al ciudadano de más tribunales de justicia y de mejor calidad, con lo que se satisfaría esta noción, hasta una visión vinculada a un derecho más complejo, referido a toda clase de mecanismo eficaz que permita solucionar un conflicto de relevancia jurídica. Asimismo, indica que lo importante hasta aquí es resaltar como la ideología que estaría detrás de

estas concepciones del acceso a la justicia, es decir, como es que, en un caso, se permitirían mantener el actual sistema de justicia con sus errores y omisiones, mientras que en el otro, se plantearía un enfoque de lo que es el acceso a la justicia radicalmente distinto que afirme la transformación del sistema de justicia hacia uno inclusivo y pluralista (La Rosa, 2009).

Ante esto, en América Latina, algunas organizaciones internacionales se empezaron a preocupar más por el tema, planteándolo desde diversos enfoques internacionales, dando importancia a los países con mayor índice de pobreza y siempre vinculándolo con el desarrollo de los derechos humanos y la búsqueda de justicia social.

De igual manera, se tomaron en cuenta, las particularidades de las diversas realidades de los países latinoamericanos. Por ejemplo, en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, junto con el Instituto Interamericano de Derecho Humanos, realizaron en el año 1999 una investigación en siete países de la región América Latina sobre el fortalecimiento del acceso a la justicia, con la idea de influir en otros organismos de cooperación para que incorporasen en sus líneas de acción la noción de acceso a la justicia desde un enfoque más equitativo, para atender a los grupos desprotegidos, y desde una perspectiva de desarrollo. Es decir, una que se asuma como presupuesto necesario en la elaboración de políticas públicas sobre reforma de la justicia, el entendimiento de que se trata de un derecho fundamental que no puede ser dejado de lado (La Rosa, 2009).

Se puede decir entonces, que, en el plano internacional, diversos organismos internacionales y algunos órganos judiciales latinoamericanos, han trabajado el concepto de acceso a la justicia desde una perspectiva más amplia, teniendo en cuenta los diversos elementos que esta presentan, como son las barreras de acceso a la justicia, etc.

La misma realidad obligaba a considerar que el derecho de acceso a la justicia iba más allá que una simple garantía judicial establecida en cualquier Constitución, abarcaba otro tipo de elementos ligados a los derechos humanos, entre otros temas.

Debo indicar que, para aplicar el concepto de acceso a la justicia en el Perú, deberá ser desde una perspectiva jurídica, que encaje dentro del sistema de administración de justicia y pueda mejorarse esta como servicio básico y obligatorio hacia los ciudadanos.

En la última década, muchos esfuerzos por promover reformas judiciales en el Perú se han frustrado, entre otras razones por la ausencia de cambios estructurales que beneficien a la población rural y urbana marginal, tradicionalmente excluida, y donde se ubica el 39.3% de ciudadanos más pobres (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2007).

## **1.2. Definición del derecho de acceso a la justicia**

Si bien es cierto en nuestra Constitución Política (1993) no existe una definición de lo que es el acceso a la justicia, sin embargo, el artículo 149°, establece lo siguiente:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Siendo así, ya no cabe duda de que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas tienen facultad para administrar justicia de acuerdo con sus usos y costumbre, en concordancia con dicho artículo. Adicionalmente, uno de los problemas que se derivan a partir de este artículo vendría a ser la coordinación entre la justicia especial y la ordinaria, generando con ello, últimamente, eventos y documentos de trabajo a fin de fortalecer la justicia especial.

Este artículo es previo desarrollo para definir lo que es el acceso a la justicia entendido este como un derecho. Entonces, se entiende que, para definir el acceso a la justicia, se debe analizar varios enfoques, el más importante – probablemente-sea el enfoque constitucional.

Al respecto, el Acuerdo Nacional por la Justicia (Poder Judicial del Perú et al., 2016) señala en el Capítulo III- Acceso a la Justicia, que el derecho de acceso a la justicia es un derecho humano y condición indispensable para la realización de todos los demás derechos humanos, que es fundamental para la convivencia social y el desenvolvimiento económico del país, y para mejorar las condiciones de gobernabilidad, y priorizando los siguientes objetivos:

- Incorporar el uso de mecanismos legales dentro de los programas y proyectos de

desarrollo;

- Ampliar sustancialmente la disponibilidad de medios alternativos de resolución de conflictos destinados particularmente a los pobres, socialmente excluidos y discriminados,
- Fortalecer la justicia de paz y crear mecanismos para resolver disputas patrimoniales de bajo monto y
- Otorgar a las Facultades de Derecho protagonismo en las estrategias y programas de Acceso a la Justicia<sup>1</sup>

En ese sentido, es importante ubicar el contexto del desarrollo del derecho de acceso a la justicia:

El Acuerdo Nacional por la Justicia también explica que una democracia moderna tiene que fomentar el acceso a la justicia, que tiene como base un ejercicio pleno de la libertad, lo que implica, entre otros factores, conocimiento de la ciudadanía acerca de cuáles son sus derechos y como debe defenderlos

Asimismo, el acceso a la justicia, libre e igualitario, tiene que ver con la presencia de las instituciones del sistema de administración de justicia en todo el territorio nacional. El acceso a la justicia implica también el trato digno que debe recibir una persona en el momento en que se presenta a hacer valer sus derechos. También se complementa con la coherencia de la jurisprudencia emanada de las instancias que administran justicia, respetando la independencia y autonomía de los jueces. El acceso a la justicia debe posibilitar la igualdad de condiciones y con todas las garantías procesales. Es decir, la persona ejercita sus derechos fundamentales y procesales sin barreras ni limitaciones que vulneren sus derechos (Poder Judicial del Perú et al., 2016).

Con ello, el sistema de administración de justicia es un medio por el que las personas (naturales y jurídicas) pueden hacer valer sus derechos o resolver sus disputas bajo los auspicios del Estado. Un sistema de administración de justicia que no cuenta con

---

<sup>1</sup> También se entiende el “acceso a la justicia”, según Juan Enrique Vargas, como “brindar a todas las personas por igual, de acceder al conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, mediante servicios de justicia cercanos a los usuarios, centrados en sus necesidades prioritarias, que reconozcan su protagonismo e incorporen a los sectores más vulnerables de la población entre sus beneficiarios” (Citado en Conferencia de Ministros de Justicia y de los Países Iberoamericanos y Ministerio de Justicia de Chile, 2007, pp. 49-50)

estas condiciones impacta negativamente en el país, pues se trataría de un sistema que se mantiene alejado de la sociedad por su complejidad técnica, altos costos u otras barreras, lo que derivaría en que sea un sistema injusto (Poder Judicial del Perú et al., 2016).

Finalmente, dicho Acuerdo concluye que el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todas las personas constituye un derecho humano que debe obligar a las entidades públicas a desarrollar e implementar medidas necesarias para garantizar su efectividad. El adecuado acceso a la justicia permite mejorar la protección efectiva de los derechos y libertades de las personas (Poder Judicial del Perú et al., 2016).

Otros autores destacados como Garth, Thompson, Shiappa-Pietra tienen su propio concepto de lo que es el acceso a la justicia.

Por ejemplo, Garth (1994) señala

Que es difícil ser muy preciso respecto al significado de acceso a la justicia. El acceso puede ser definido de muchas formas, desde la accesibilidad formal a una determinada institución, o la accesibilidad subsidiada, hasta las estrategias proactivas para promover el acceso a individuos o grupos que, de otro modo, no actuarían para lograr la eficacia de sus derechos. La justicia es también un concepto inestable, ya que las nociones de justicia cambian según el tiempo y el lugar. Sería más preciso, por ejemplo, referirse a acceso a abogados, a cortes, o a medio de resolución de controversias. (p.1)

En esa misma línea, Thompson (2000), entiende el acceso a la justicia como

La posibilidad de toda persona – independiente de su condición económica o de otra naturaleza – de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo al ordenamiento de cada país, y de obtener atención a sus necesidades de determinación externa de situaciones jurídicas. (p.25)

El acceso efectivo a la justicia, según Capelletti y Garth (1996), se puede considerar, entonces, como “el requisito más básico – el derecho humano más fundamental – en un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solo proclamar el derecho de todos” (p.13)

Finalmente, Schiappa-Pietra (1997) entiende

El acceso a la justicia como un conjunto de atribuciones que asisten a toda persona, sin distinción de ninguna índole, para contar con asesoría legal, con asistencia letrada durante todo el curso del proceso judicial, alter judicial o administrativo del que sea parte o en el que tenga legítimo interés, y, en general con todos los recursos necesarios para lograr una efectiva tutela judicial, alter judicial o administrativo del que sea parte o en el que tenga legítimo interés, y, en general con

todos los recursos necesarios para lograr una efectiva tutela judicial, alter judicial o administrativa, de sus derechos, y una defensa justa. (p.20)

El acceso a la justicia, por tanto, “no es solo un derecho social fundamental cada vez más reconocido, sino también necesariamente es un enfoque central en la investigación y enseñanza procesal moderna” (Capeleti y Garth, 1996,p.13).

Entonces, se puede entender el acceso a la justicia no es solo un derecho humano, lo que significa en sí mucho. Es también una necesidad humana y un satisfactor de otras necesidades humanas básicas. Es evidente, pues, que un enfoque normativista sobre el tema del acceso a la justicia resulta poco descriptivo de la realidad, y fácilmente puede adquirir el carácter de encubridor (Shiappa, 1997, p.20).

Abugattas (1997) entiende que “el acceso a la justicia es la posibilidad de solucionar conflictos de la manera más justa y eficiente que sea factible” (p.51).

La Rosa Calle (2009), citando al Programa de Naciones Unidas (PNUD) (2005), expresa que:

A partir de la evolución que ha ido sufriendo este concepto, refiriéndose al acceso a la justicia, hoy se puede definir como el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria ante sus necesidades jurídicas. (p.118)

La Organización de Estados Americanos (OEA) (2007) concibe el acceso a la justicia como:

Un derecho, pero también, como un indicador de ciudadanía efectiva, y, como tal, un elemento central de la gobernabilidad democrática y de la legitimidad de los gobiernos. Bajo este enfoque integral, el acceso a la justicia incluye el concepto tradicional del derecho que tiene toda persona a alegar la tutela judicial efectiva, así como la capacidad de contar con mecanismos alternativos de solución de conflictos. (p.25)

En el mismo orden de ideas, en dicho informe se adopta una definición de acceso a la justicia de carácter amplio pues debe entenderse como el “derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas por medio de toda clase de mecanismo eficaz que permita solucionar un conflicto” (p.25)

Adicionalmente, el informe establece que el acceso a la justicia, en el sentido amplio, no es equivalente al derecho a la tutela judicial efectiva tal y como

tradicionalmente se ha entendido, sino que también se refiere a otras vías de resolución de conflictos alternas y complementarias a los sistemas judiciales, como la justicia indígena o los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Desde una concepción tradicional, por acceso a la justicia solamente debe entenderse “la creación de condiciones para acceder a los tribunales estatales, solo bastará concentrarse en promover la creación de más juzgados y fiscalías en el país y, en general, instancias estatales que coadyuven a la mejor impartición de justicia” (La Rosa, 2009, p.116)

Por otro lado, está el enfoque integral de acceso a la justicia, promovido inicialmente por el Programa de Naciones Unidas (PNUD), pero asumido posteriormente por diversas organizaciones de la sociedad civil que velan por la reforma de la justicia especialmente en Latinoamérica. Esta visión entiende el acceso a la justicia como un “instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, inmigrantes, discapacitados, niños, ancianos, población de bajos ingresos, etc” (La Rosa, 2009, p.118).

Desde esta concepción integral, por acceso a la justicia no solamente debe comprenderse la aplicación reconocimiento de toda clase de mecanismos válidos que resuelvan conflictos de modo pacífico, entonces deberán establecerse las políticas públicas necesarias para reconocer y promocionar desde las formas de justicia comunal o indígenas tan arraigadas en nuestro país, hasta los medios alternativos de resolución de conflictos (La Rosa, 2009, p.116).

De esta manera, este enfoque integral del derecho al acceso a la justicia comprende, por un lado, el concepto “tradicional” del derecho de toda persona de “hacer valer sus derechos o resolver sus disputas bajo el auspicio del Estado” a través del acceso a tribunales “independientes e imparciales” y con las garantías del debido proceso, de conformidad con los artículos 8º y 25º de la Convención Americana de Derechos Humanos. Desde esta perspectiva, los mecanismos comunitarios o indígenas, los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC), los tribunales administrativos o instancias estatales como la Defensoría del Pueblo, también pueden ser idóneos para satisfacer la demanda de acceso a la justicia de los ciudadanos y ciudadanas y, por ende, acceso a la justicia no será sinónimo -necesariamente- de tutela judicial

efectiva (Organización de Estados Americanos, 2007, p.26).

Siendo así, se reconduciría el concepto de acceso a la justicia – concepto complejo valgan verdades – analizando también el fin sociopolítico de la justicia, preguntarse para que existe esta. Sin duda alguna, uno de sus objetivos esenciales sería construir relaciones pacíficas de convivencia al interior de los países y de la comunidad de naciones, y en este entramado de relaciones, la justicia pasa a ser un elemento central de gobierno, que permite conformación y reforzamiento de la identidad social y democrática de un país.

En el plano internacional, la importancia que se le ha dado al desarrollo del concepto de acceso a la justicia no ha sido poca cosa, para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el cual está reconocido el derecho de acceso a la justicia, se define este mismo como “aquella tutela judicial efectiva rodeada de garantías constitucionales establecidos en los artículos 8° -debido proceso- y 25°” de la Convención Americana de Derechos Humanos (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2006).

En una definición más amplia, este derecho sirve para la “ampliación de la cobertura estatal, incorporación y promoción al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad” (La Rosa, 2009, p.116).

Siguiendo con las definiciones, el acceso a la justicia es un derecho no sólo a la jurisdicción de la justicia oficial, sino que además comprende la justicia indígena y la solución alternativa de conflictos. Es un derecho, y no un beneficio del Estado.

Un instrumento internacional que es útil son las Reglas de Brasilia, si bien es cierto, hace un énfasis en lo que respecta al uso de lenguas originarias en las poblaciones vulnerables, sin embargo es una manera también en la que los pobladores puedan acceder a la justicia, se trata pues de un conjunto de 100 reglas que consagran los estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad, siendo su objetivo principal establecer líneas de actuación para los Poderes Judiciales con el fin de brindar a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias particulares ; en su Capítulo 1, Sección II, Art. 4 se señala expresamente lo siguiente:



Pertenencia a comunidades indígenas:

Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.

Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Regla 48 sobre las formas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal. (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008, p. 6-7)

De igual manera, diversos organismos internacionales y algunos órganos judiciales de varios países de Latinoamérica han ido construyendo su propia definición de lo que es el acceso a la justicia.

Por ejemplo, el Órgano Judicial de la República de Panamá (2010), lo define como

...un acceso de todos a los beneficios de la justicia y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costos o con costos accesibles, por parte de todas las personas físicas o jurídicas, sin discriminación alguna por sexo, raza o religión. (párr.1)

Esta definición es la que mejor expresa lo que es el acceso a la justicia; sin embargo, cabe mencionar que, en el Perú, debe de reorganizarse o reestructurarse la administración de justicia, pues por más simple que pueda parecer esta definición, sería muy complejo ponerlo en práctica.

Otro organismo internacional que no se puede dejar de mencionar es la Organización de Naciones Unidas (ONU), que ha trabajado desde su perspectiva y enfoque internacional, definiéndolo como un principio básico del estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

Como se ha podido apreciar, diversos autores y organismos internacionales han venido trabajando el concepto, enfoque y sobre todo la aplicación de lo que es concepto de acceso a la justicia. Esto no sería viable sin un soporte o fundamento que se concretiza mediante instrumentos legales como lo son las 100 Reglas de Basilea, la Convención

Americana de Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc. No es de extrañar entonces que diversos organismos internacionales como la ONU trabajen el desarrollo y sobre todo la aplicación de lo que es el acceso a la justicia, pues entre sus diversos objetivos se encuentra la protección de los derechos humanos y defender la ley internacional.

El derecho de acceso a la justicia es uno de los pilares fundamentales en todo Estado de derecho democrático, siendo el Perú uno de los países que proclama ser – o dice ser- democrático, este obliga al Estado a poner a disposición de sus ciudadanos mecanismos de tutela judicial efectiva de sus derechos y de resolución de conflictos de relevancia jurídica, a través de recursos judicial accesibles y adecuados.

Este derecho debe ser efectivo a través de sus políticas públicas, cuyo núcleo esencial sería -para algunos- la provisión de protección jurídica por parte del Estado frente a dos situaciones: la violación de derechos —dado que el Acceso a la Justicia es un derecho a poseer derechos— y la solución de conflictos. Y ambas deben basarse en un enfoque de derechos, en los principios de igualdad y no discriminación, en los fundamentos de los Derechos Humanos como marco mínimo, lo que posibilita la creación de criterios de fiscalización de su puesta en práctica (Conferencia de Ministros de Justicia y Países Iberoamericanos, 2007).

Uno de los autores que más ha trabajado la aproximación conceptual de lo que es el acceso a la justicia es Javier La Rosa Calle, abogado y magister en Economía y Relaciones Laborales por la PUCP. Dicho autor define el concepto de acceso a la justicia como “el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria ante sus necesidades jurídicas” (La Rosa, 2009, p.116).

Estoy de acuerdo con su definición de lo que se puede deducir, que, el acceso efectivo a la justicia no es equivalente a tutela judicial del Estado ya que tal aproximación reduce este derecho fundamental a brindar garantías judiciales antes y durante un proceso judicial, cuando en la inmensa mayoría de casos la población ni siquiera puede acceder a un tribunal.

El autor comparte y está de acuerdo en cuanto al enfoque integral del acceso a la justicia (explicado en párrafos anteriores), que concibe el acceso a la justicia como un “instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la

exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, niños, ancianos, poblaciones de bajos ingresos, etc” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2005, p.7). Esta concepción fue trabajada y promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asumido posteriormente también por diversas organizaciones internacionales de Latinoamérica.

De acuerdo con La Rosa Calle, probablemente, este es el enfoque más apropiado para la realidad peruana, pues supone el punto de partida más completo para describir los serios problemas que presentan cuando no se satisfacen las necesidades jurídicas de la población tradicionalmente excluida la forma como podría ser mejor abordada.

Además, La Rosa (2009), explica lo que es el acceso a la justicia desde tres enfoques: i) el enfoque integral, ii) enfoque tradicional y iii) el enfoque institucionalista. El segundo es un enfoque «tradicional», es decir, que solamente puede entenderse el acceso a la justicia como la creación de condiciones para acceder a los tribunales estatales, bastara simplemente en concentrarse en promover la creación de más juzgados, fiscalías y otras instancias estatales que coadyuven a la mejor impartición de justicia; mientras que el enfoque «integral» entiende el acceso a la justicia no solamente por la ampliación de la oferta estatal de justicia, sino que además implica el reconocimiento de toda clase de mecanismos válidos que resuelvan conflictos de modo pacífico, entonces deberán establecerse políticas públicas necesarias para reconocer y promocionar desde las formas de justicia comunal o indígenas tan arraigadas en nuestro país, hasta las medidas alternativas de resolución de conflictos.

Por último y finalmente, está el enfoque «institucionalista», el cual se centra en la maquinaria del ámbito público de la administración de justicia, para todos aquellos que están de acuerdo con este enfoque, el problema de necesidades jurídicas se podrá abordar con más tribunales, mejores equipamientos y más recursos humanos, lo que permitirá ampliar la atención del Estado, según el mismo autor (p.116).

Para algunos autores como Haydee Birgin y Natalia Gherardi (2008), en “El derecho de acceso a la justicia como un derecho fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres”, desarrollan el concepto de acceso a la justicia desde tres ejes o aristas que son importantes y se complementan entre sí y lo definen de la siguiente manera:

El acceso de la justicia, entonces, puede ser considerado desde tres aspectos diferenciados

aunque complementarios entre sí: el acceso propiamente dicho, es decir, la posibilidad de llegar al sistema judicial; la posibilidad de lograr un buen servicio de justicia, es decir, no sólo llegar al sistema sino que éste brinde la posibilidad de lograr un pronunciamiento judicial justo en un tiempo prudencial; y por último, complementario necesariamente, es el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos, de los medios para poder ejercer y hacer reconocer esos derechos y específicamente la conciencia del acceso a la justicia como un derecho y la consiguiente obligación del Estado de brindarlo y promoverlo (p.5).

La perspectiva de estas autoras es diferente, pues se centra principalmente en la eficacia y mejora del sistema de administración justicia en todos sus aspectos.

Si bien es cierto, es de suma importancia que el derecho de acceso a la justicia mejore de manera considerable la administración de justicia en el país, sin embargo, considero que hay otros aspectos que tampoco se pueden dejar de lado ni obviar como por ejemplo recobrar la confianza en los pobladores, acercar el Estado al pueblo, hacer que ellos se sientan tranquilos y seguros y sobre todo que sientan que hay alguien que los va a proteger cuando sus derechos sean vulnerados, pues no debemos olvidar que la administración de justicia en nuestro país se encuentra en alto grado de desprestigio.

Es valiosa la definición y opinión de dichas autoras, pero se considera que hay otras aristas también a tener en cuenta, como, por ejemplo, aquellas que consideran el carácter del tipo humanitario por excelencia, pues el acceso a la justicia, como se puede apreciar, no necesariamente se refiere en concreto a mejorar el sistema administrativo de justicia, o aquella garantía judicial que todos los ciudadanos merecen por parte del Estado.

El acceso a la justicia va más allá, incorpora enfoques de igualdad de justicia para todos y por igual, abarca la eliminación en la mayoría de lo posible de aquellas barreras que generan desigualdad entre los ciudadanos, barreras que impiden que no todos puedan acceder a un derecho de acceso a la justicia.

En el Perú, la Defensoría del Pueblo, órgano constitucional autónomo, también se encarga de analizar todas las aristas de lo que respecta el acceso a la justicia y esta implica que todos los servicios de justicia deben estar caracterizados por su independencia, imparcialidad, celeridad, transparencia, así como por su sustento en principios éticos y comprometidos con la defensa de la Constitución Política y los derechos humanos, con igualdad y plenitud de acceso a todos los ciudadanos.

En ese sentido, en el Informe Defensorial N°109, hay un capítulo completo en lo que, respecto al acceso a la justicia, en el que se señala como un concepto que hace

referencia a la capacidad de la población de un país para acudir, voluntariamente, a mecanismos tradicionales o alternativos, públicos o privados, de solución de controversias (PNUD, 2001), siendo en la actualidad, una de las mayores dificultades que enfrentan los Estados es la de facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia. Si bien es cierto dicho acceso a la justicia es un derecho básico del individuo, también es un hecho público la insatisfacción que muestra la población por los defectos y carencias del servicio de justicia en manos del Poder Judicial.

No solo se puede observar por las noticias el descontento de los ciudadanos con el servicio de justicia brindado por diversas instituciones públicas, sino también en las encuestas que realizan los diarios para sondear la opinión de la gente. Por ejemplo, según una encuesta realizada por el Diario Exitosa, en el mes de octubre del año 2018, el Poder Judicial alcanzó el 94.6% de desaprobación. Según dicha encuesta, la desaprobación a la gestión que realiza el Poder Judicial resulta tan alta que alcanza el 94.6%, según el último estudio estadístico de la Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C (CPI). En el sondeo apenas este poder del Estado alcanza un 4.8% (Exitosa Noticias, 26 de febrero de 2019).

Siendo así se puede apreciar que la población no está de acuerdo con la gestión y el funcionamiento que ha venido llevando a cabo el Poder Judicial.

Ante esta situación, es necesaria una reforma que implique una mejora en el servicio de acceso a la justicia al ciudadano. El funcionamiento adecuado del servicio de justicia constituye un presupuesto esencial para la convivencia social pacífica. En ese sentido, cabe señalar cuán importante es que el sistema de justicia resuelva conflictos entre las personas y entre éstas y el Estado; combata los actos de corrupción y el comportamiento delictivo; garantice la supremacía de la Constitución Política y los Tratados Internacionales ratificados por nuestro país, y garantice el respeto de los derechos de todas las personas.

Finalmente, luego de dar con algunas definiciones y enfoques de lo que es el acceso a la justicia, se puede decir que la que mejor define y encaja -por decirlo así- mejor con el concepto acceso a la justicia, es aquella que define La Rosa Calle (2009) como “el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria ante sus necesidades jurídicas” (p.116).

Esta definición no solo se circunscribe al plano judicial de la administración de justicia, sino que, de manera resumida y sencilla, hace una referencia general a lo que es el acceso a la justicia en todo su sentido, incorporando aquel carácter humanitario que se necesita para comprender que hay barreras que esta misma presenta, las cuales dificultan y obstaculizan a los ciudadanos de toda índole. Es ahí donde el Estado debe incidir, en tener en cuenta que no todos los ciudadanos pueden acceder a ella, y, sobre todo, darle una mayor importancia y ayudar a aquel que se encuentre en condiciones de vulnerabilidad, pues son con estos ciudadanos donde se observa la mayor sensación de abandono por parte del Estado.

### **1.3. Barreras del derecho al acceso a la justicia**

De acuerdo con varios estudios, existen barreras del acceso a la justicia que vendrían ser elementos clave para poder reformar y reestructurar el sistema de administración de justicia en el país. Uno de los aspectos más importantes para afrontar la falta de acceso a la justicia está referido a la «invisibilización» de aquellos obstáculos que hacen imposible acceder a instancias en las que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos y/o resolver sus conflictos de manera real (Roche y Richetr, 2005).

El presente trabajo abordará principalmente dos tipos de barreras consideradas como las importantes: las económicas y las culturales. Son estas mismas las que desde hace siglos vienen afectando a los pobladores que se ubican principalmente en la sierra y en la selva. Sin embargo, se mencionará de manera breve las barreras lingüísticas y las barreras de género, que han sido materia de estudio por diversos autores y forman también parte de uno de los grandes obstáculos que presenta el acceso a la justicia y tiene pendiente superar.

#### **1.3.1. Barreras económicas**

Al hablar sobre las barreras económicas, tenemos que mencionar a la pobreza como factor elemental que aqueja a gran parte de la población peruana y que impacta con la concreción del derecho de acceso a la justicia.

Basado en un estudio socio-legal sobre administración de justicia en el Perú, el autor Luis Pasara, explica sistemáticamente por qué la justicia en el Perú tiene un precio. En uno de sus trabajos publicados en el año 1984, el autor logra identificar tres elementos

principales del precio de la justicia: i) los gastos directos, que se refieren a aquellos gastos que se realizan por el solo hecho de comparecer en el juzgado, incluye los gastos por servicio de abogados, por cédulas de notificación, aranceles judiciales, entre otros; ii) los gastos indirectos son aquellos realizados por la sola relación de gestión con el juzgado u oficina del sistema de justicia donde se desarrolla el caso o resolución de conflicto, incluye los gastos en transporte, alimentación, permiso de trabajo, entre otros; y finalmente, iii) los costos de oportunidad, que surgen o se constituyen a partir de la larga duración de los procesos, que da lugar a la reposición de derechos cuando su sola suspensión ha ocasionado ya perjuicios irreparables. (1984, p.202)

Estos tres elementos de gastos o costos legales, nos brinda una aproximación de la problemática que afrontan los ciudadanos en el acceso al sistema de justicia (Pasara, 1984). Al mencionar estos elementos que los ciudadanos afrontan para acceder al sistema de justicia, me refería claramente a las barreras económicas.

Las barreras económicas y sociales se complementan con otras barreras que brotan de las relaciones culturales entre los pobladores del mismo país. Al momento de referirnos a los tres elementos principales que conforman la barrera económica, es decir, de los gastos directos, los costos indirectos y los costos de oportunidad, o nos estamos acercando mucho más a la problemática del acceso a la justicia en el Perú.

Wilfredo Ardito (2010), respecto a las barreras económicas, señala claramente lo siguiente:

Los gastos que ocasiona al Poder Judicial el desempeño de sus labores, deberían ser financiados por el erario público y no por los propios litigantes, aparte, si una persona acude al Poder Judicial, normalmente no se debe a un deseo voluntario, sino a la necesidad de enfrentar una situación de injusticia. Si además del problema que ya tiene, el Poder Judicial le realiza cobros, los perjuicios por esta persona se incrementan. La explicación más frecuente dentro del Poder Judicial para los cobros de los aranceles es que la administración de justicia deber ser considerada como un servicio que proporciona el Estado a quienes solicitan su intervención. Es por ello que parecería justo cobrarle al ciudadano, como también el Estado cobra por proporcionar energía eléctrica o agua potable (p.30).

Completamente de acuerdo con la afirmación del Dr. Ardito, el Estado debe ser consciente que existen pobladores que no cuentan con los gastos necesarios para poder solventar su propio juicio, generando obstáculos en su derecho de acceso a la justicia, y reafirmando una vez más que, para algunos pobladores, el acceso a la justicia queda

restringido por razones económicas.

En el Perú, más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza o pobreza extrema, y esta es una arista que se debe tener en cuenta al momento de reestructurar el sistema de administración de justicia; pues como señala La Rosa Calle (2011): “Los costos económicos de acceder a alguna forma de resolución de conflictos reconocida legalmente constituyen una enorme dificultad” (p.30).

Siendo así, las barreras económicas están estrechamente vinculadas con los niveles de ingreso de la población y su capacidad para cubrir los gastos directos e indirectos de un proceso judicial.

### **1.3.2. Barreras culturales**

En diversas perspectivas se olvida que en el Perú hay más culturas que las de origen indígena. La cultura dominante y masiva es el “andino-occidental” (Ballón, 2002), fusión de muchos elementos dinámicos, más o menos adaptados.

Si se tiene presente que lo cultural en el Perú no abarca ni se reduce únicamente a lo “cultural-indígena” (Ballón, 2002), se podrá apreciar la variedad de situaciones en que lo jurídico y lo cultural se cruzan. Pero la pluralidad cultural, no es una realidad exclusivamente peruana o latinoamericana, por el contrario, la mayor parte de sociedades modernas son pluriculturales en una mayor o menor proporción y no por ello, son sociedades con pueblos con pueblos indígenas.

La pluralidad cultural del Perú, y en particular, la presencia de numerosos grupos étnicos o culturales diferentes, resaltan las causas de esas barreras culturales que enfatizan problemas lingüísticos o de comunicación, para el propio desarrollo del sistema de justicia del Estado (Peña Jumpa, 2014).

La Rosa Calle (2009) indica que vastos sectores ciudadanos, ubicados sobre todo en las zonas rurales, aspiran a que se reconozca que en el Perú no existe un sistema jurídico único, la pluralidad étnica y cultural debe implicar el derecho de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas a administrar justicia con el apoyo de las rondas campesinas (artículo 149° de la Constitución), sin tener que pasar por el Poder Judicial. (p.123)

Sin embargo, la mayoría de operadores de justicia estatal se muestran renuentes a que otras instancias administren justicia, de manera que es necesario propiciar una mayor



sensibilización y hacer una mejor difusión de la justicia comunitaria o comunal. (p.124)

Puede haber distintos matices respecto del grado de pluralismo reconocido por la Constitución Política y los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú; lo que no puede dejar de admitirse es que nuestro modelo normativo incorpora más de un sistema jurídico, lo que en el caso de las comunidades campesinas y nativas (pueblos indígenas) significa su plena vigencia, con el único límite del respeto de los derechos fundamentales (La Rosa, 2009).

En un país multicultural como es el Perú, el sistema de administración de justicia peruano está basado en formalidades y criterios propios de la cultura occidental, con figuras como plazos, prescripción o presunciones que muchas veces no son comprendidos por la mayor parte de ciudadanos, menos aún por quienes proceden de una cultura indígena (Ardito, 2007).

De otro lado, las manifestaciones culturales de la población son vistas con desconfianza y racismo por las autoridades estatales, que consideran generalmente como único criterio válido para la administración de justicia la aplicación de la norma y rechazan toda práctica ligada al derecho consuetudinario.

A la fecha, existen normas constitucionales y legales que solucionarían este tipo de problemas relacionados con las barreras culturales, nuestras autoridades y nuestros propios operadores del derecho no las aceptan totalmente. Por ejemplo, el artículo 2° inciso 19 y el artículo 149° de la Constitución Política regulan respectivamente el derecho a la identidad cultural y el derecho a una jurisdicción propia (Peña Jumpa, 2012), sin embargo, al momento de ponerlo en práctica, no siempre termina saliendo a favor de estos pobladores, generando así una sensación de insatisfacción y desconfianza para con el Estado.

Las normas estatales, además, tienen una difusión muy restringida, a través del Diario Oficial El Peruano, de un costo sumamente elevado y distribuido solamente a los magistrados que residen en las grandes ciudades. Por ello, la población desconoce muchas veces cuáles son sus obligaciones legales o, con mayor razón, los criterios que emplea el juzgador para decidir.

Todas estas barreras culturales son mucho más fuertes en las zonas rurales y de mayor presencia indígena, donde los magistrados, fiscales y policías suelen provenir de

otros lugares y manifiestan mucho desprecio hacia la población.

Debe señalarse, sin embargo, que es posible que algunas concepciones culturales impliquen cierto grado de violación a los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a la situación de la mujer y de los niños. A pesar de ello, en la práctica, las mayores vulneraciones a los derechos humanos se producen dentro del sistema formal, desde las torturas en comisarías y cárceles, hasta la impunidad en que quedan las demandas de la mayoría de ciudadanos.

### **1.3.3. Barreras lingüísticas**

Según La Rosa Calle (2009) en el Perú existen bastantes personas que hablan idiomas diferentes al castellano, a lo largo de las tres regiones, y resalta que es casi remota la posibilidad de que un grupo determinado de persona pueda expresarse en su lengua materna durante un proceso judicial, por la ausencia de intérpretes, aun cuando se trate de una garantía al debido proceso. De este modo, se puede apreciar la inexistencia de políticas estatales que promuevan la incorporación de funcionarios judiciales bilingües o de un sistema oficial de traductores judiciales. (p.122)

Por otro lado, el mismo autor (2011) señala que la pluralidad étnica y cultural del país tiene un referente constitucional que se traduce como el derecho de las personas a expresarse en su propio idioma y desenvolverse conforme a su cultura (artículo 2º, inciso 19). No obstante que -tal como se señala en el párrafo anterior- la posibilidad de desempeñarse en su propia lengua en las instancias jurisdiccionales es bastante remota, básicamente porque los funcionarios de justicia desconocen el idioma nativo y no se cuenta con intérpretes. Por ende, en los diversos distritos judiciales donde la mayor parte de la población habla un idioma distinto al castellano debe haber traductores que faciliten el desenvolvimiento de estas personas ante cualquier instancia de justicia. (p.29)

### **1.3.4. Barreras de género**

Para el autor La Rosa Calle (2011) el *género* es una categoría que alude a las construcciones sociales y culturales sobre la base de las diferencias sexuales (Fernandez, 2006), lo que, desde el punto de vista del derecho, ha tenido escasa relevancia para intentar explicar las desigualdades entre hombres y mujeres.

Sobre esta línea, dichos patrones sociales construidos tienen un impacto significativo al buscar satisfacer necesidades jurídicas concretas, como, por ejemplo, el

caso de una mujer víctima de violencia familiar que, por los estereotipos que existen, es incapaz de denunciar a un varón agresor. En el ámbito rural, esta situación se agrava y constituye un serio obstáculo para que las mujeres puedan hacer respetar su calidad de ciudadanas. Siendo así, se puede apreciar una clara predominancia de varones que imparten justicia de acuerdo con su perspectiva. (p.124)

En este punto, cabe mencionar que el autor reflexiona también, respecto a los diversos prejuicios y estereotipos machistas que han impregnado la sociedad peruana de una serie de trabas que impiden a las mujeres acceder a sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres (La Rosa Calle, 2011). En los espacios rurales, la situación es mucho peor y constituye un serio obstáculo para que ellas, en calidad de ciudadanas, puedan hacer respetar sus derechos.

### **1.3.5. Barreras geográficas**

Si bien las sedes de los juzgados, fiscalías y oficinas de defensa pública se sitúan en determinadas ciudades de los distintos departamentos, se advierte que la cobertura y el número de sedes todavía son insuficiente, pues los ciudadanos que residen en zonas rurales, tienen que recorrer grandes distancias para acudir a las sedes en busca de la tutela jurisdiccional. Ello se agrava con las escasas vías de comunicación. (Poder Judicial del Perú et al., 2017).

De acuerdo con los estudios realizado por el Programa ACCEDE, se constata que el territorio peruano se caracteriza por una baja densidad poblacional (en la mayor parte del país), un territorio abrupto, así como deficiente, y en algunos casos inexistente, red vial. Las sedes de las entidades del sistema de administración de justicia se encuentran mayormente en las capitales de provincia, lo que implica barreras reales de acceso para la población rural, que muchas veces deben viajar varios días e invertir importantes recursos para llegar a dichas sedes. En otros casos, la población que vive en las capitales de provincia o en grandes ciudades no pueden ser atendidas adecuadamente en las sedes del sistema de administración de justicia pues la capacidad de respuesta de dicho sistema se ve limitada por diversos factores como la escasez de operadores de justicia, el poco grado de articulación del sistema, limitaciones tecnológicas, la no definición de estándares de calidad del servicio, entre otros (Ardito, 2010).

## **CAPÍTULO II: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y DEFINICIÓN DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL PERÚ**

### **2.1. Antecedentes y evolución de la justicia de la paz en el Perú**

Para poder describir la historia de la justicia de paz en el Perú, es necesario remontarse a la Primera Constitución Política del año 1823, pasando por el importante Reglamento de Jueces de Paz de 1854 hasta llegar a la vigente Ley de Justicia de Paz de 2012. De manera que, la reconstrucción legal de la figura de la justicia de paz es parte de la historia del pensamiento político peruano y de sus cambios en los últimos doscientos años.

En esa línea, de acuerdo con un estudio realizado por la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP, 2016), se recopiló información en la cual se demuestra que, a inicios del siglo XIX, la justicia de paz del Perú fue influenciada por los modelos del “*juge de la paix*” francés y de la “*justice of peace*” inglesa.

El primer modelo, modelo francés, se le entiende al juez de paz como aquel juez no profesional, que resuelve conforme a equidad y no a Derecho, y que actúa como mediador o conciliador en aquellos conflictos de menor entidad (Etxeberria, s.f.); mientras que el segundo modelo, el inglés, es una de las características más notables del sistema inglés de administración de justicia, pues consiste en el gran papel asignado a los jueces legos\*, quienes actúan en calidad de jueces de paz o miembros de un jurado (Colom, s.f.). Los jueces de paz se denominan en Inglaterra indistintamente *justices of the peace* o *magistrates*, y a los órganos en que sirven se les conoce como *magistrate’s courts*, afirma el mismo autor.

Algunos autores como Jurgen Brandt (2016), suponen que en las zonas rurales existía una continuidad histórica con la administración de justicia a cargo de los curacas (p.197), quienes eran los jefes políticos y administrativos del ayllu (Curaca, Wikipedia, 2019), cuya existencia se remonta a los tiempos incaicos y coloniales.

Fuentes históricas han confirmado esto, pues se han logrado encontrar que, durante el imperio incaico, los curacas administraban justicia en casos de delitos menores que no tenían como consecuencia la pena capital (ONAJUP, 2016).

Posteriormente, durante la época colonial, según las “Leyes de Indias”, los curacas mantuvieron la competencia en casos penales leves, y en lo civil, estuvieron facultados para resolver pleitos que involucraran una cuantía de hasta tres pesos. Casos de infracciones mayores debían ser derivados a los superiores españoles, los corregidores o alcaldes mayores (ONAJUP, 2016).

Cuando se instituyó la República, los alcaldes asumieron la función de los curacas. Siendo así, se puede establecer que la justicia de paz en el Derecho peruano requiere mirar en dos direcciones (ONAJUP, 2016); por un lado, hacia los propios textos constitucionales, que son expresión de una voluntad política y una ideología de corte liberal en un periodo determinado; y, por otro lado, hacia la legislación vigente en cada momento.

El juez de paz como figura e institución, aparece por primera vez en la Constitución de 1823. Según un estudio respecto al diagnóstico de la justicia de paz realizado por el Instituto de Defensa Legal (IDL) en el año 1998, existen pruebas que indicarían que los autores de las primeras constituciones republicanas se inspiraron en dos fuentes las cuales tendrían una aparente contradicción: por un lado, miraron el precedente inmediato de algunas cartas políticas importantes como es la Constitución de Cádiz de 1812, la cual contemplaba una regulación similar sobre el particular. Por otro lado, profesaban ideológicamente el liberalismo político que postulaba que la administración de justicia solo debía ser ejercida por un poder del Estado, el Judicial. (Instituto de Defensa Legal [IDL], 1999).

Posteriormente, las décadas que vinieron, entre los años 1883-1895 significaron un fortalecimiento del Estado central, de los terratenientes serranos y de los hacendados costeros. Estas circunstancias impactaron en el perfil, la función y en el tratamiento de los jueces de paz de varias maneras. Por ejemplo, el fortalecimiento del poder de los terratenientes serranos y costeros provocó que, en diversas zonas rurales del país, ellos mismos, algunos de sus parientes, dependientes o personajes de su círculo de poder asumieron oficial o extraoficialmente el cargo de jueces de paz.

Por otro lado, el fortalecimiento del Estado central durante la primera mitad del siglo XX ocasionó que las autonomías locales, sobre todo las autonomías indígenas y campesinas que habían sido toleradas durante el siglo XIX perdieran espacio e injerencia en la elección de cargos locales, entre ellos el de jueces de paz. Por ello, las primeras décadas del siglo XX se caracterizaron por la participación de una burocracia estatal, básicamente mestiza y foránea, en el ejercicio de los principales cargos civiles y políticos de los centros poblados, distritos y provincias del país (IDL, 1999).

Junto con lo anterior, IDL (1999) también señala que el nuevo enfoque centralista y profesional de las autoridades del Estado condujo a que no se aprobaran más leyes especiales sobre jueces de paz; a que no se les dieran más funciones, a que no se intentara homologar el perfil y las funciones de esta autoridad local con las que correspondían al juez profesional; y a que los jueces de paz perdieran algunas competencias jurisdiccionales y sus otras funciones en la arena electoral y en el gobierno local.

Así, pues, durante la primera mitad del siglo XX el tratamiento jurídico de las funciones de los jueces de paz se encomendó a los códigos civiles, penales y procesales, mientras que, desde el punto de vista de su perfil, se favoreció la participación de profesionales, sobre todo de abogados o estudiantes de Derecho. Esta nueva visión del juez de paz está muy bien representada por los jueces de paz letrados, que fueron introducidos en la década de 1920 (IDL, 1999).

Habiendo llegado a la segunda mitad del siglo XX, nos ubicamos dentro del gobierno de Juan Velasco Alvarado, en el que se dio la reforma agraria y se prefirió e impulsó el funcionamiento del fuero agrario en el que se les concedieron algunas atribuciones jurisdiccionales a las comunidades campesinas y comunidades nativas, todo ello con el fin de que los hacendados y sus socios locales no continuaran arrogándose la facultad de decidir sobre los bienes y las vidas de los campesinos (Peña Jumpa, 2016).

Como consecuencia de esta reforma, la mayoría de jueces de paz existentes salieron de escena y la institución en sí tuvo que reinterpretarse. A partir de los años 1970, varias comunidades campesinas introducidas por la reforma agraria comenzaron a funcionar como sedes de juzgados y los propios campesinos empezaron a elegir a sus jueces entre los vecinos de lugar (ONAJUP, 2016).

Se puede apreciar en este punto, como la propia comunidad empieza con la fase de la elección popular de sus propios jueces de paz, he aquí el punto de partida por el cual se van estableciendo los criterios de elección de los jueces de paz, como por ejemplo que viva en el lugar, que sea un vecino íntegro que conozca las costumbres, etc. Es el punto en el cual ya el propio ordenamiento legal va a ir regulando estos criterios de selección propios en el transcurso de los años que vienen.

El juez de paz que aparece después de la época de la reforma agraria no fue ajeno a los riesgos que vinieron producto de los acontecimientos posteriores, como, por ejemplo, estos comenzaron a participar activamente en el incipiente e informal mercado de tierras desempeñando el papel de notarios en los contratos privados de compra venta que suscribían campesinos con sujetos foráneos, capitalistas, mediano y grandes agricultores y otros agentes del mercado (ONAJUP, 2016). He aquí el inicio de los jueces de paz en las actividades notariales.

Es importante mencionar que luego de la reforma agraria, empezando los años 1980, el movimiento terrorista marcó fuertemente la historia de la justicia de paz, durante el terrorismo, varios jueces de paz fueron asesinados. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) pudo confirmar este dato, pues, para la concepción ideológica de Sendero Luminoso, las autoridades locales, entre ellas, el juez de paz, eran agentes externos a las comunidades, parte de un “viejo Estado” de espaldas al campesinado, que había que eliminar de raíz.<sup>2</sup>

Paralelamente, no se debe olvidar el diagnóstico realizado por el Instituto de Defensa Legal (IDL), en 1999, respecto a las diferentes formas de concepción de los jueces de paz en la ciudad de Lima y en provincia. En la ciudad de Lima, existieron los llamados “jueces propietarios” y los “jueces letrados”, los primeros aparecieron en los albores de la República hasta las últimas décadas del siglo XIX, y en el cual la justicia de paz fue ejercida por vecinos notables de la comunidad, con poder social, económico o político; otra característica que tenían estos jueces, era la complejidad del marco legal

---

<sup>2</sup> Véanse las conclusiones generales de la CVR, el número 27 del informe, que señala «la concepción ideológica del PCP-SL implicaba la destrucción del viejo Estado desde sus cimientos. Ello los llevó al asesinato de alcaldes, gobernadores, tenientes, jueces de paz, representantes del Estado». Estas conclusiones como el informe general se encuentran en: <http://www.cverdad.iorg.pe/ifinal/index.php>

que se estableció para la justicia de paz- por el Reglamento de 1854-, el cual solamente podía ser interpretado por un sector social muy reducido compuesto por aquellos que contaban con alguna profesión o eran propietarios de industrias, negocios, inmuebles o tierras, únicos sectores sociales con acceso a la educación en esos años. Por otro lado, se encontraban los jueces letrados, quienes aparecieron a finales del siglo XIX hasta el momento en el que desaparecieron los juzgados de paz de Lima, en este periodo, la justicia de paz va siendo ejercida por abogados de manera progresiva.

Por ello, según el Instituto de Defensa Legal (1999), la segunda mitad de dicho siglo, el Poder Judicial fue “convirtiendo” progresivamente a los juzgados de paz de la capital en los “juzgados de paz letrado” que existen hasta la actualidad, dichos juzgados, contemplados en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La misma fuente afirma que, en el caso de provincias, también existieron los “jueces propietarios” pero ya no los jueces “letrados”, sino más bien los “jueces populares”, en el caso de los primeros, tenían un contexto similar a lo que ocurría en Lima, solo que más bien se extendió entrando al presente siglo, cuando incluso el poder gamonal o terrateniente fue en algunos casos sustituido por otros grupos locales de poder comercial, familiar o político.

En el caso de los jueces populares, estos aparecieron a partir de la década de los setenta, a raíz de los procesos sociales como la masiva migración del campo a la ciudad, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas (como las rondas campesinas o el comité de autodefensa – explicar mejor esto), o el forzoso desplazamiento de pueblos enteros que huían de la violencia política que azotó nuestro país, el rostro del juez de paz cambió sustancialmente (IDL, 1999).

En definitiva, concluye la misma fuente, ya no era el hacendado o el gamonal, tampoco el comerciante más rico de la zona. Ahora es por lo general, un vecino de la comunidad (un profesor, un rondero, un jubilado, una exautoridad, un “retornante”) con el grado de instrucción suficiente o la ascendencia social necesaria para resolver las disputas y, lo que es más importante, un personaje a quien la población reconoce como uno de ellos.



## 2.2. Definición de la justicia de paz en el Perú

¿Qué es la justicia de paz? Según la Ley N°29824, la justicia de paz se define como aquel

órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú. (Ley N° 29824, 2012)

Por otro lado, indagando en el Internet, para encontrar qué otro tipo de definiciones se le ha dado, encuentro que la justicia de paz constituye el menor nivel jerárquico en el que se encuentra organizado el Poder Judicial (Juez de paz (Perú), Wikipedia, 2019). Otra autora, la fiscal María Elena Guerra Cerrón, en uno de sus trabajos respecto a la justicia de paz, la define esta como un “elemento de aproximación entre la comunidad y el Estado, una instancia especial del Poder Judicial” (Guerra Cerrón, s.f.).

En mi opinión, estoy de acuerdo en la manera en el que la fiscal Guerra Cerrón define la justicia de paz, y también en parte, como la ley la define, sin embargo, poder entender de se trata la justicia de paz, va más allá de meros conceptos.

Se trata pues, de la justicia que da cara al ciudadano, de aquella justicia que está a la mano del campesino o de aquella persona, catalogada como “persona vulnerable” que no cuenta con los recursos financieros necesarios para poder ir a un proceso en el Poder Judicial, es el otro “Poder Judicial” que la mayoría de peruanos no conoce, del cual la mayoría se mantiene al margen y durante muchos años, el Estado también.

Probablemente se trate de la justicia más importante, pues se trata del primer escalón del Poder Judicial, sin embargo, el hecho de poder entender la justicia de paz como tal, va más allá de meros conceptos o definiciones. Se trata pues, de entender algunos aspectos indispensables que abarcan la justicia de paz, el primero es que la justicia de paz nos confronta actualmente con el modelo de justicia predominante en el país; en segundo lugar, que la justicia de paz nos obliga a profundizar en el entendimiento y la valoración de los conceptos de *pluralismo jurídico* y *centralismo legal* (ONAJUP, 2016).

El primer aspecto hace referencia la coexistencia dentro un Estado de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación,

es decir, se trata de la coexistencia de dos o más órdenes jurídicos en un mismo ámbito de tiempo y de espacio (Machicado, 2011); mientras que el segundo hace referencia a que solo el gobierno central tiene el poder y control para tomar las decisiones políticas.

Al respecto, el autor Franz Von Benda Beckmann (2002), en uno de sus artículos respecto al pluralismo jurídico, recordaba que la intención original de dicho termino era llamar la atención “*sobre el hecho de que una misma situación y una misma gente podían estar sometidos o confrontados a más de un orden jurídico o más de un mecanismo dentro de su derecho*”. (p.56)

Por otro lado, el autor John Griffiths (1986) comentaba que para la ideología del centralismo legal solo pueden tener la condición de normas aquellas sancionadas o promulgadas por el Estado, según las pautas establecidas en la respectiva Constitución, es decir, reconoce como derecho al “derecho del Estado “o al “derecho oficial”. (p.13)

Y finalmente, el tercer aspecto a entender, es que es imposible conocer la justicia de paz del Perú ubicándola al margen del desarrollo del sistema de justicia intercultural, del sistema estatal de acceso a la justicia y a otros servicios públicos, o de ambos (IDL, 1999).

De esta manera, puedo decir que la justicia de paz puede ser considerada como un sistema especial porque: tiene un marco normativo especial (ONAJUP y PNUD, 2015), cuenta con un aparato administrativo especial, mecanismos especiales para el nombramiento de jueces de paz, competencia que no solo se limitan a la función jurisdiccional y tienen un régimen de flexibilidad frente al derecho formal, lo que le permite mayor apertura a la diversidad cultura.

Solamente se puede entender la justicia de paz a través de sus órganos jurisdiccionales, órganos que se ubican mayormente en zonas rurales, zonas circundantes a la ciudad y zonas populares, que resuelven los conflictos en base a los usos y costumbres de cada localidad y principalmente a través de la conciliación. Se atienden casos familiares, faltas y problemas de menor cuantía. Tienen procedimientos flexibles procesalmente, rápidos, gratuitos y en el idioma local. A cargo de los juzgados de paz se encuentran los jueces de paz quienes normalmente no son abogados, sino que son jueces legos en Derecho y no reciben una remuneración, sino que lo ejercen como un servicio a su comunidad.

Asimismo, estos asumen otros roles, por ejemplo, el de notarios en sus pueblos para ciertos asuntos: transferencia de terrenos, legalizaciones y certificaciones, protesto de títulos valores, entre otros. En algunas zonas del país son las funciones más importantes para los juzgados de paz. Sin embargo, existen intereses muy diversos en torno de estas competencias.

Aquí es importante recalcar la característica esencial de la justicia de paz, y es la función conciliadora. La conciliación, como método alternativo de resolución de conflicto cumple la función de asistir a las partes a encontrar su propia solución a los conflictos que presenten de la manera más justa, saludable, satisfactoria y durable, a través de un tercero neutro (el conciliador), asimismo, la conciliación es considerada como un instrumento de realizador y restablecedor de la paz social, pues tiene múltiples aplicaciones en la vida humana (Medina Rospigliosi, s.f.). Mediante la conciliación se pueden solucionar problemas de orden familiar, patrimonial, comunal, entre otros.

Este método se circunscribe perfectamente para resolver conflictos dentro de las comunidades campesinas, pues tal como está descrito en el párrafo anterior, se puede dar una solución a problemas de la vida diaria.

Diversos estudios han demostrado la situación y diagnóstico actual de la justicia de paz, de acuerdo con los diagnósticos sobre justicia de paz realizados por la ONAJUP (Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena) en los años 1998 y 2008 -luego de diez años- se han podido resaltar conclusiones generales, que se mantienen como constantes en el tiempo y a las que se les debe dar una pronta solución si es que realmente se busca el fortalecimiento y el mejoramiento del aparato administrativo de justicia.

Las conclusiones más resaltantes en ambos estudios fueron las siguientes (Movimiento Manuela Ramos, 2008): la situación de los juzgados de paz es precaria, el Poder Judicial invierte muy poco en su sostenimiento y supervisa muy débilmente los procesos, la mayoría de los jueces de paz son varones y las mujeres son la mayoría de las usuarias del servicio (lo cual tiene necesariamente consecuencias en el modo en que se atienden los casos que involucran preferentemente a mujeres -violencia de género-), hay identificación cultural y cercanía entre el juez de paz y el usuario, el manejo del idioma quechua es muy importante porque mayor parte de monolingües quecha hablantes y analfabetas son mujeres.

Estas son las conclusiones que se han podido rescatar de ambos diagnósticos, sin embargo, también se ha podido apreciar un factor importante en lo que respecta al servicio que la justicia de paz como institución propia brinda, y se trata de la *calidad de atención* (Movimiento Manuela Ramos, 2008).



## **CAPÍTULO III: CONFLICTOS SOCIALES A CARGO DEL JUEZ DE PAZ**

Antes de pasar a revisar la estadística encontrada respecto a los conflictos sociales que resuelve la justicia de paz, es importante hacer un pequeño análisis respecto del conflicto social y como estos se presentan ante la justicia de paz.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, órgano constitucionalmente autónomo, un conflicto social es un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado o las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios.

Así tenemos con conflictos intrapersonales e interpersonales. El primero de ellos es el conflicto de la persona consigo misma y su tratamiento responde a otra especialidad como la psicología; y, el segundo, es el conflicto que se presenta entre dos o más actores o personas naturales o persona natural y jurídica o entre estas últimas.

A partir de esta distinción, los conflictos pueden ser de diversos tipos tales como sociales, políticos, religiosos o de otro tipo.

En ese sentido, el autor Luis Pasara (2005), explica que existen cinco categorías de conflictos sociales en el interior de las comunidades. (p.192)

### **3.1. Conflictos de pareja**

El primero se trata de aquellos conflictos que consideramos “de parejas” que incluyen: los casos de alimentos, pedidos de separación, maltratos, seducción, filiaciones, entrega de menores y fuga de las partes con bienes adquiridos entre ambos.

### **3.2. Conflictos familiares**

El segundo tipo de conflictos son los “familiares, se trata de maltratos u otras agresiones entre parientes, que incluyen naturalmente las agresiones de palabra como injurias y difamaciones.

### **3.3. Conflictos de vecinos**

El tercero se trata de los conflictos “de vecinos” que son los originadores en la relación de la vecindad, por ejemplo, daños en sementeras, problemas de medianería, ruptura de canales de agua, pequeños robos como de gallinas o plantas, en este rubro también se incluyen las difamaciones y agresiones. También los que se generan en condominios o propiedades horizontales.

### **3.4. Conflictos económicos**

El cuarto tipo se trata de los problemas de índole “económica”, son los robos, apropiaciones ilícitas, repartición de herencia, incumplimiento de contratos, avisos de despedida, entre otros.

### **3.5. Conflictos incidentales**

Finalmente, la quinta categoría se trata de conflictos “incidentales” que son todos aquellos que han surgido a partir de las relaciones no estables o casuales, como por ejemplo insultos a un desconocido de parte de un ebrio, faltas contra las buenas costumbres cuando la relación entre las partes no aparece, accidentes de tránsito y conflictos similares (Siles, 1998).

Del todo lo anterior se desprende, según el mismo autor, que tres de las cinco categorías usadas - conflictos de pareja, conflictos familiares y conflictos vecinales- aparece la centralidad del tipo de relación sostenida entre los litigantes, el cual supone estabilidad y permanencia del vínculo, junto a determinados problemas fuertemente condicionados por los nexos personales que mantienen los justiciables. Los otros dos rubros, por su parte, tienen carácter residual, en tanto los diferenciados de contenido patrimonial quedan comprendidos bajo el epígrafe “conflictos económicos” siempre que

no involucren a esposos, convivientes, parientes o vecinos, a la vez que se entiende por “conflictos incidentales” los ocurridos por personas que no guardan lazos de unión, pues no pertenecen a la misma familia ni comunidad.

Conviene resaltar, de otro lado, que el concepto de “maltratos” entre cónyuges o concubinos o entre otros miembros de la familia nuclear o extensa, que es englobado por la primera y la segunda categorías usadas, corresponde a lo que actualmente se conoce como “violencia familiar”.

Se observa asimismo que, todas las categorías propuestas albergan figuras pertenecientes a distintas ramas jurídicas – como el derecho de familia, derecho civil y derecho penal principalmente- las que aparecen mezcladas y subordinadas por las nociones sociales prevalecientes. La incidencia de estas diferentes formas de conflictividad a la fecha de realización de la investigación de Luis Pasara (1978) puede verse en el cuadro que se presenta enseguida:

Tabla 1

*Conflictos más frecuentes*

DE PAREJAS	1,035	34.5%
DE VECINOS	674	22.4%
INCIDENTALES	521	17.4%
ECONOMICOS	466	15.5%
FAMILIARES	306	10.2%
TOTAL	3,002	100%

Nota. Recuperado de Luis Pasara, 1978.

Una década más tarde, el estudio de Hans-Jurgen Brandt (1990) acogió esta misma tipología de conflictos, lo que permitió la comparación de resultados con los de la investigación de Luis Pasara. Brandt pudo corroborar la característica de la justicia de paz de “ser una instancia en la que se ventilan básicamente conflictos entre personas vinculadas por relaciones de pareja, de parentesco o de vecindad”, pues “un 65% de los casos revisados, se encontró la existencia de algún tipo de vínculo familiar o vecinal entre las partes”, por lo que “podemos afirmar que la justicia de paz cumple un rol de mediación entre personas cuya convivencia en el hogar, la familia o en la comunidad se encuentra afectada”. Las cifras parciales correspondientes a cada categoría pueden apreciarse en el siguiente cuadro que compendia los hallazgos de Brandt, siendo de destacar que se registra un descenso de 6.5% en las disputas de “parejas”, el cual es en gran medida compensado por pequeños aumentos de conflictividad familiar (2.2%), económica (0.8%) y vecinal

(2.0%); los litigios incidentales también disminuyen, aunque mínimamente (1.7%).

Tabla 2  
*Origen social de los conflictos*

DE PAREJAS	28.0%
DE VECINOS	24.4%
ECONOMICOS	16.3%
INCIDENTALES	15.7%
FAMILIARES	12.4%
NO CALIFICADOS	3.1%
TOTAL	100%

Nota. Recuperado de Brandt, 1990.

Tomando en cuenta estos antecedentes, a continuación, se presenta un cuadro que indica los resultados de la clasificación de las actas de conciliación, según categorías generales en el año 1998.

Tabla 3  
*Conflictividad social en sede judicial de paz*

TIPO DE CONFLICTIVIDAD	NUMERO DE ACTAS	%
CONFLICTIVIDAD FAMILIAR	166	47.7%
CONFLICTIVIDAD ECONOMICO-PATRIMONIAL	96	27.6%
CONFLICTIVIDAD VECINAL	73	21.0%
OTROS CONFLICTOS	13	3.7%
TOTAL	348	100%

Nota. Recuperado de Siles, 1998.

Del cuadro se aprecia que los conflictos familiares son los que más abundaban en el año 1998 —de acuerdo con el diagnóstico de Abraham Siles—, según las actas de conciliación que se registraron en ese momento.



## **CAPÍTULO IV: LA JUSTICIA DE PAZ Y SU RELACIÓN CON LA JUSTICIA ESPECIAL E INTERCULTURAL EN EL PERÚ**

### **4.1. Desarrollo conceptual**

En 1993 ocurren dos cambios importantes en el curso de la administración de justicia en el Perú por obra de la Constitución Política aprobada ese año.

Por un lado, se reconoce por primera vez el derecho de los ciudadanos integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas a invocar su derecho propio y a recurrir a sus propias autoridades de justicia para la solución de sus controversias. Por otro lado, el sistema de justicia intercultural que nace con la Constitución de 1993 (artículo 149°) contempla como uno de sus principales protagonistas a los históricos juzgados de paz, a los que se les encomienda facilitar la coordinación entre el clásico sistema de justicia estatal (justicia ordinaria) y los flamantes sistemas de justicia especial (comunal y ronderil), en los términos que debía estipular una ley de desarrollo constitucional (Poder Judicial del Perú, 2016).

El artículo 149° de la Constitución Política del Perú dispone lo siguiente:

Las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Al respecto, Wilfredo Ardito explica el artículo mencionado en el I Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural en Pueblos Indígenas, utilizando como insumo fundamental el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema del año 2009. En dicho congreso, señaló algunas precisiones:

- a. El artículo 149° dispone que las autoridades comunales tienen funciones

jurisdiccionales, es decir, no solamente ejercen la función de resolver conflictos o promover conciliaciones. En ese sentido, las autoridades comunales son una instancia reconocida por la Constitución para la administración de justicia.

- b. El artículo 149°, además de reconocer la jurisdicción comunal, reconoce también la normatividad propia de la población y la institucionalidad comunal, es decir, a las autoridades que están a cargo de la administración de justicia (Cerdán, 2009).
- c. El Acuerdo Plenario N°5-2009 del 13 de noviembre del 2009 posee el carácter de precedente vinculante. Dicho Acuerdo precisa que cuando la Constitución reconoce en su artículo 2°, inciso 19° como derecho individual la identidad étnica y cultural de las personas y protege la pluralidad étnica de la Nación, está estableciendo un principio fundamental que debe regir el Estado peruano. De esta manera, explícitamente se reconoce la existencia de pluralismo jurídico en el Perú, precisándose que esta situación implica que varios sistemas coexisten, y que es normal que, en la práctica, colisionen, se contrapongan y compitan.
- d. Respecto a la competencia facultativa, la lectura del artículo 149° nos muestra que la Constitución no establece una jurisdicción obligatoria para las autoridades de las comunidades campesinas o nativas, pudiendo estas asumir la jurisdicción o dejarla en manos de los agentes estatales. De esta forma, en la zona andina, es frecuente que las autoridades comunales prefieran dedicarse a asuntos económicos o productivos y deleguen la función jurisdiccional en el Juez de Paz, que en realidad en esos lugares también es una autoridad comunal.
- e. El carácter facultativo de la jurisdicción comunal también permite que la población pueda sentirse libre para que determinados problemas sean vistos por una autoridad estatal. No se plantea, por lo tanto, que todos los delitos que se producen dentro de una comunidad campesinas o nativa se encuentren fuera de la competencia del Derecho estatal.
- f. Respecto a la competencia territorial, el artículo 149° establece con claridad un límite territorial para el ejercicio de la administración de justicia por parte de las autoridades comunales. No podría plantearse que las autoridades comunales administren justicia frente a un hecho que se producen fuera de su territorio, aunque sea entre sus integrantes. En esa misma línea, es importante señalar que

el territorio comunal constituye también el espacio donde las autoridades comunales pueden ejercer jurisdicción. Por eso, el artículo 149° se encuentra claramente en estrecha vinculación con el artículo 89°, que reconoce los derechos territoriales de las comunidades campesinas y nativas, puesto que la seguridad respecto a un territorio es uno de los factores esenciales para que un grupo humano se puede reproducir y ejercer su identidad. (Cerdán, 2009).

- g. El artículo 89° también reconoce la autonomía de las comunidades, lo cual implica permitir también su autorregulación.
- h. En cuanto a la competencia personal, la lectura del artículo 149° permite señalar que no se restringe a los habitantes de la comunidad ni a los integrantes del mismo grupo étnico. La jurisdicción comunal puede ser aplicada a todas las personas que se encuentran dentro del territorio de la comunidad. Se trata de una importante precisión, puesto que con frecuencia las personas foráneas pueden cometer algún abuso dentro de la comunidad y frente a las instancias estatales tiene mayores posibilidades de ser favorecidas, debido a las barreras lingüísticas, geográficas o económicas que enfrentan los pobladores para acceder a la justicia.
- i. Respecto a la competencia material, el artículo 149° no establece mayores límites, por lo que, eventualmente, una comunidad campesina o nativa podría administrar justicia sobre asuntos que el derecho estatal considere civiles, incluyendo temas de familia, o asuntos de material penal.
- j. Respecto al procedimiento, según el artículo 149°, las autoridades comunales deberán resolver las controversias que susciten en su ámbito territorial mediante el derecho consuetudinario. Asimismo, el derecho consuetudinario no debe ser considerado como las tradiciones más antiguas de una población, sino como aquellas normas, procedimientos y sanciones que en la actualidad cada comunidad asume como propios. En esa misma línea, el derecho consuetudinario evoluciona, y aquellos criterios con los cuales era resuelto antiguamente pueden haber cambiado radicalmente. El Acuerdo Plenario de la Corte Suprema de Justicia de la República (2009) define al derecho consuetudinario como:

Un sistema normativo propio, entendido como un conjunto de normas y potestad de regulación propia, como de la organización autónoma de sus instituciones para la decisión de los asuntos que reclaman la intervención de la jurisdicción comunal (p.12)

De esta forma, el derecho consuetudinario no está conformado necesariamente por prácticas ancestrales, sino como las respuestas que una determinada colectividad actualmente tiene para satisfacer sus demandas de justicia. El Acuerdo Plenario reconoce así el dinamismo existente dentro de la población rural y la posibilidad de cambiar e innovar.

- k. Respecto al límite de los derechos fundamentales, la Constitución Política de 1993 no establece restricciones a las autoridades comunales en cuanto a la competencia personal, la materia o la cuantía, sino en cuanto a la sanción, exigiéndose el respeto de los derechos fundamentales. De esta manera, no se trata de un derecho absoluto de administración de justicia.

Los más cercanos antecedentes de las disposiciones incluidas en la Constitución de 1993 eran los decretos y las leyes sobre las comunidades campesinas y comunidades nativas, promulgadas en las décadas de 1970, durante la época de la reforma agraria; sin embargo, ninguna de esas normas reconoce por completo la justicia intercultural, ni otorga a los jueces de paz papel alguno en el ámbito de la coordinación con las autoridades de la jurisdicción especial (Poder Judicial del Perú, 2016).

De manera que el sistema de justicia intercultural y todos sus protagonistas incluidos en la Constitución de 1993, son parcialmente herederos de la legislación promulgada en la época de los gobiernos militares de la década de 1970, pero responden mejor a las ideas más avanzadas en el derecho internacional de la época en relación con la composición de un Estado integrador de diversas etnias, culturas y lenguas.

Cabe mencionar que se deben tener en cuenta algunos conceptos al respecto, como: acceso a la justicia, pluralismo jurídico, justicia especial, interculturalidad, justicia intercultural, justicia estatal u ordinaria, derecho consuetudinario. A continuación, se procederá a desarrollar los conceptos.

Según el Protocolo de Acceso a la Justicia (ONAJUP, 2015), algunas definiciones que son importantes tener en cuenta son:

Acceso a la justicia: El derecho de las personas, sin distinción de condición social, económica, cultural, sexual, racial, etaria, ideológica, religiosa, o de cualquier otra índole, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas de parte de las autoridades de la jurisdicción ordinaria o especial. Otros autores como Cappelletti y Garth

(1983) la definen como “el requisito más básico en un sistema legal igualitario moderno que pretende garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos” (p.192).

Pluralismo jurídico: Alude a la coexistencia de múltiples sistemas jurídicos dentro del mismo espacio geopolítico, que interactúan de forma armónica o conflictiva dentro del territorio de la República y que determinan la actuación de los sistemas de justicia. Asimismo, se entiende por sistema jurídico, al sistema de normas, instituciones, autoridades y procedimientos que permiten regular la vida social y resolver conflictos. Asimismo, la Academia de la Magistratura (AMAG), en un Diplomado de Pluralismo Jurídico y Pautas de Coordinación, señala que el pluralismo jurídico significa la coexistencia de varios sistemas normativos, estén o no reconocidos legalmente dentro del Estado o del espacio geopolítico en el que existen.

En la última década, varios países latinoamericanos, como Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998), han reconocido constitucionalmente el carácter pluricultural de la Nación y el Estado.

Justicia especial: Es la facultad constitucional de las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas de administrar justicia dentro de su ámbito territorial y en todas las ramas del derecho, en forma autónoma, integral e independiente según su derecho consuetudinario y la legislación especial vigente, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas.

Jurisdicción ordinaria: Es la potestad constitucional de administrar justicia con arreglo a la Constitución y a la ley ejercida por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos como la Corte Suprema de Justicia de la República, las salas superiores, los órganos especializados y mixtos, los juzgados de paz letrados y los juzgados de paz.

Interculturalidad: Según Asunción Ontiveros Yulquila (2010), especialista en Pueblos Indígenas, la interculturalidad es un proceso social y cultural permanente, donde debe producirse una deliberada intención de relación dialógica, democrática, participativa y recíproca entre los miembros de las culturas involucradas en el proceso, y no solamente la coexistencia o contacto inconsciente o de hecho entre ellos. También se puede afirmar que la interculturalidad es fundamental para la construcción de una sociedad solidaria, democrática y hasta ambientalista.

Para Zúñiga y Ansión (1997), la interculturalidad es un principio normativo, que implica la actitud de asumir positivamente la situación de diversidad cultural en la que uno se encuentra; se convierte así en principio orientador de la vivencia personal en el plano individual y el principio rector de los procesos sociales en el plano axiológico social. Asimismo, como principio rector, debe orientar procesos sociales y culturales que conlleven al reconocimiento mutuo del derecho a la diversidad, como también debe encarar un franco combate contra todas las formas de discriminación, segregación y asimetrías sociales, culturales, económicas y políticas. (p.5)

Es importante mencionar en este punto, los aportes al debate sobre interculturalidad que propone el Convenio 169 de la OIT.

Al respecto, en el II Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural en Comunidades Andinas y Rondas Campesinas (Poder Judicial del Perú, 2011), Xavier Beaudonnet, representante de la OIT, señala lo siguiente:

- a. El Convenio 169 es un tratado internacional adoptado por la OIT. En este se reconoce que los pueblos indígenas son sujetos de derecho y no solamente objeto de políticas y tienen el absoluto derecho de mantener y desarrollar su cultura, sus instituciones y su propio derecho. Si los sistemas jurídicos no reconocen la legitimidad del derecho propio de los pueblos indígenas, muy difícilmente se va a lograr el objetivo del Convenio 169 que es reconocer el derecho de estos pueblos a su propia identidad. El mencionado Convenio pide a los Estados para que se reconozca la plena integridad de estos pueblos.
- b. El Convenio 169 es un tratado de derechos humanos que tiene que ver con el tema de la igualdad, pero no cualquier igualdad sino una igualdad entendida de manera moderna y dinámica, una igualdad que requiere la aceptación de la diversidad, esto es un aspecto fundamental.
- c. El Convenio no solo exige de los Estados una participación de los pueblos, sino también reconoce derechos sustanciales: derecho propio, tierra y recursos naturales, salud, educación intercultural. Al aplicar estos derechos como el acceso a la justicia, debe tener un enfoque intercultural necesariamente.

Justicia Intercultural: La justicia intercultural es ante todo un método de resolución de conflictos que parte de la existencia plural de grupos sociales en una sociedad y se aplica considerando la cultura legal que identifica a estos grupos para

alcanzar la comprensión y resolución de sus conflictos. La cultura legal de dichos grupos consiste, a su vez, en el conocimiento colectivo que tienen sobre sus derechos que se manifiestan a través de la organización familiar o local, sus costumbres o tradiciones, sus normas y principios, sus decisiones colectivas, entre otras (Peña Jumpa, 2014).

Derecho Consuetudinario: Es el sistema normativo propio, entendido como un conjunto de normas y potestad de regulación propia basadas en usos y costumbres que las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas consideran legítimos y obligatorios, y que les permite regular la vida social, establecer derechos y deberes, resolver conflictos y tomar decisiones, entre otros ámbitos, en el ámbito vinculado con la administración de justicia.

#### **4.2. ¿Cómo funciona la justicia especial en el Perú?**

La Justicia Especial (jurisdicción especial) en el país, de acuerdo con lo normado constitucionalmente, se encuentra comprendido por la justicia aplicada en las Comunidades Campesinas, Nativas y en las Rondas Campesinas.

De acuerdo a la cartilla “La Justicia Comunal en el Perú” elaborada por la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) (2010), considera a la Justicia Comunal como el conjunto de sistemas conformados por autoridades, normas (orales y/o escritas) y procedimientos propios, a través de los cuales los pueblos indígenas (entiéndase la denominación de forma integral en el que se incluyen los pueblos originarios, pueblos en aislamiento voluntario, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas) regulan la vida al interior de sus comunidades para resolver sus conflictos.

La cartilla, asimismo, afirma que las autoridades de estos pueblos indígenas son elegidas de acuerdo con sus tradiciones, costumbres, prácticas culturales y realidad social, motivo por el cual son consideradas legítimas.

La justicia comunal busca principalmente resolver sus problemas y mejorar la calidad de vida de los miembros de su comunidad. Las normas de los pueblos indígenas tienen una fuerte relación con su realidad social, sus opiniones, creencias religiosas, valores y la forma cómo cada pueblo ve la vida (GTZ, 2010).

La GTZ agrega que esta justicia especial tiene principios democráticos e

igualitarios. Entre sus principios democráticos se encuentran los siguientes:

- a. La afirmación de normas, es decir, que las normas responden a una necesidad concreta y crean precedentes por su repetición y práctica cotidiana. Es un proceso consciente que articula modelos de comportamiento y los justifica
- b. La reparación, la cual se basa en que si un acto ha ocasionado un daño, en vez de castigar con un daño proporcional o recíproco, lo que se exige es su rectificación, preferiblemente a través de reparar el daño.
- c. La seguridad pública y la paz, que garantiza que los infractores no causen más daños a los miembros de la comunidad.

Asimismo, se deben considerar sus principios igualitarios, que son los siguientes:

- a. La dignidad humana, que consiste en respetar los derechos humanos y derechos fundamentales de todas las personas.
- b. La igualdad, la cual hace referencia a la búsqueda de la igualdad social parte de la preocupación moral por el hecho de que las oportunidades se encuentran distribuidas de manera desigual.
- c. La inclusión, es decir, ser parte de la comunidad no es algo que se adquiera o se pierda fácilmente. Se defiende la seguridad pública, pero se rechaza la respuesta simplista de sacar a los “malos” como estrategia para resolver los problemas de seguridad y justicia.
- d. La reparación, que consiste en desanimar el comportamiento antisocial: haciendo responsables a los culpables por el daño que causen, se busca así eliminar la idea de que nadie se preocupa suficientemente por intervenir en los problemas de la comunidad.

La justicia comunal funciona de la siguiente manera:

Cuando un poblador que habita dentro de una comunidad (sea campesina o nativa) sufre algún tipo de perjuicio o es víctima de algún delito, este se lo comunica de inmediato al dirigente de la comunidad. El dirigente, cumpliendo sus funciones, ordena a la ronda comunal que se investiguen los hechos en la comunidad

Las comunidades de la zona tienen muchas formas de investigar, por ejemplo: haciendo el análisis criminológico, realizando el seguimiento de huellas, rastreando la



ubicación de puntos estratégicos de salida y entrada del lugar del delito, entre otras.

Las investigaciones dan como resultado algunos indicios que señalan a una determinada persona como el principal sospechoso. El agraviado se acerca donde el sospecho e intenta dialogar con él, a fin de lograr una confesión por su parte.

Al no tener éxito, el agraviado se acerca de nuevo con el dirigente de la comunidad para que continúe con el proceso de investigación. Es en este momento que se agota lo que en términos de la justicia formal se conoce como la primera instancia. La primera instancia dentro de la justicia comunal se realiza entre las personas y familias involucradas en cualquier tipo de casos, si no hay una solución a la controversia se notifica al dirigente de la comunidad, que viene a ser una segunda instancia.

El dirigente de la comunidad con mayores elementos: testigos, la reconstrucción de los hechos el día que se cometió el delito, el interrogatorio, entre otros, consigue obtener una confesión del sospechoso, confirmándose que este cometió el delito.

Al respecto, Robinson Octavio Gonzales Campos, durante el II Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural en Comunidades Andinas y Rondas Campesinas (Poder Judicial del Perú, 2011), explicó lo siguiente:

La Constitución Peruana, de un lado, reconoce como derecho individual de máxima relevancia normativa la identidad étnica y cultural de las personas, así como protege la pluralidad étnica y cultural de la nación en el artículo 2º, inciso 19º. Por otro lado, afirma dos derechos fundamentales colectivos: i) el derecho a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas, y su existencia legal, personería jurídica y autonomía dentro de la ley (artículo 89º), y ii) el derecho de una jurisdicción especial comunal respecto de los hechos ocurridos dentro del ámbito territorial de las comunidades campesinas, de conformidad con el derecho consuetudinario (artículo 149º).

Por consiguiente, como instancia jurisdiccional especial (Yrigoyen, 1995), sus decisiones constituyen cosa juzgada y no son revisables por alguna de las otras. Este es un aspecto fundamental, pues hay que resaltar que no se está creando una nueva instancia dentro de la estructura del Poder Judicial, sino una instancia jurisdiccional distinta y autónoma, cuyas decisiones, al igual que la jurisdicción ordinaria, adquieren la calidad de cosa juzgada e, inicialmente, pueden ser revisadas por otras instancias jurisdiccionales. Posición que adquiere mayor relevancia en nuestro marco jurídico, porque el artículo 18º

inciso 3° del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) limita el conocimiento de la jurisdicción ordinaria en los casos de competencia de la jurisdicción especial comunitaria. Además, actualmente se verifica que la justicia practicada por las comunidades contribuye efectivamente a la paz social y reestablecen el orden en su sociedad, resultandos aplicables las instituciones del derecho penal cuando la conducta se cometió en el territorio del derecho occidental.

Así, la facultad de administrar justicia o de resolver conflictos es inherente a su condición de población indígena o comunitaria. Los métodos utilizados no son conferidos por el Estado, sino que son producto de su proceso histórico social particular que se ejercitan conforme al derecho a su identidad cultural. Ello quiere decir que las autoridades comunidades – campesinas y nativas- investigan, juzgan, sancionan o absuelven de acuerdo con su derecho consuetudinario, en presencia de la comunidad en general, bajo el único límite de ejercerlo dentro del marco de respeto de los derechos fundamentales (Poder Judicial del Perú, 2011).

#### **4.3. ¿Cómo se relaciona la justicia de paz con la justicia especial?**

La relación que tiene la justicia de paz con la justicia especial está basada en niveles de coordinación y cooperación entre ambas.

La Ley de Justicia de Paz N°29824, en su artículo VII, del Título Preliminar, establece el apoyo que se le brinda al juez para el adecuado cumplimiento de sus funciones, debe recibir el apoyo del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y las rondas campesinas.

Asimismo, en el Título V – Coordinación con actores de la justicia comunitaria de la mencionada ley, establece en los artículos 60° al 64°, las formas en la que la Justicia de Paz coordina con la Justicia Especial; el artículo 60° dispone que en los centros poblados donde coexistan juzgados de paz con organizaciones comunales como las rondas campesinas, comunidades campesinas o comunidades nativas, deben trabajar coordinadamente para una adecuada administración de justicia de conformidad con el artículo 149° de la Constitución.

El artículo 61° dispone que en los lugares donde no exista comisaria o delegación

policial, las rondas campesinas coordinaran con los jueces de paz la ejecución de las sanciones comunitarias y los mandatos de comparecencia. En caso de no existir rondas campesinas, el apoyo corresponde a los gobernadores o tenientes gobernadores.

El artículo 62° establece que los jueces de paz resuelven los casos que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas deriven, siempre que se encuentren dentro de su competencia.

El artículo 63° señala que las autoridades de las rondas campesinas, de las comunidades campesinas y comunidades nativas, organizaciones e instituciones que brindan atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como las municipalidades podrán coordinar con los jueces de paz para la aplicación de sanciones comunitarias.

Y, finalmente, el artículo 64° indica que las rondas campesinas y las autoridades de las comunidades campesinas o nativas deben respetar y hacer respetar las actas de conciliación y sentencias de los juzgados de paz.

De los dos párrafos anteriores se puede advertir, que, en efecto, las relaciones de coordinación y cooperación se dan en ámbitos de prevención y persecución de las conductas criminalizadas.

En el ámbito de la prevención, las rondas campesinas, comunidades campesinas y nativas, junto con los jueces de paz pueden deben coordinan la mejor manera de administrar justicia en su localidad, velando la armonía y el orden dentro de la comunidad, en el marco del artículo 149° de la Constitución.

Además, las rondas campesinas, comunidades campesinas y nativas, junto con otras organizaciones e instituciones encargadas de brindar apoyo y atención a mujeres, niños y adolescentes, deberán coordinar la aplicación de sanciones comunitarias en los casos que sea necesario.

En el ámbito de la persecución, los jueces de paz deberán resolver los casos que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas deriven, siempre que se encuentren dentro de su competencia. De igual manera, las rondas campesinas y las autoridades de las comunidades campesinas o nativas deben respetar y hacer respetar las actas de conciliación y sentencias de los juzgados de paz. En ese sentido, deberán velar que se cumpla con el contenido de estas mismas, haciendo notar la presencia de los

juzgados de paz en la localidad.

Como se puede apreciar, es constante la relación de coordinación y cooperación entre estos actores de la justicia local (comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y jueces de paz), aplicando el derecho consuetudinario dentro del marco del artículo 149° de la Constitución.

Todo esto produce un impacto positivo de la Justicia de Paz en las comunidades andinas y rondas campesinas (justicia especial), ya que se logró establecer las coordinaciones necesarias para acceder a un diálogo permanente entre ambas, fomentando el progreso y desarrollo del pueblo, y brindando un mejor servicio de acceso a la justicia a los pobladores (Poder Judicial del Perú, 2011). Estas coordinaciones se producen en los encuentros periódicos de las autoridades de los pueblos indígenas con los jueces de paz, a estos encuentros se han denominado congresos, mesas de diálogo, eventos académicos y otros espacios desarrollados por el Poder Judicial y el ONAJUP.

#### **4.4. ¿Cómo se relaciona la justicia de paz con la justicia intercultural?**

Peña Jumba (2014) explica que, como método, la justicia intercultural recurre a técnicas, procedimientos y estrategias que se enriquecen, surge, y aplican a dos niveles: en la comprensión de los conflictos y en la resolución de los mismos.

En la comprensión del conflicto, la justicia intercultural puede distinguir entre aquellos conflictos que involucran a miembros de un grupo social (conflicto interno) y aquellos que involucran a miembros de dos grupos sociales (conflicto inter-grupal). Si es un conflicto interno, el método comprende el análisis del conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a la cultura legal del grupo social separando aquellos que están en disputa a partir de los intereses de las partes en conflicto. Si el conflicto es inter-grupal, el método se aplica sobre las causas que produce el cruce de derechos y obligaciones de los grupos y las partes en conflicto.

Siendo así, una vez comprendidos los conflictos, un segundo nivel de aplicación de la justicia intercultural se produce a través de su interacción con el aparato de resolución de conflictos de cada grupo. Siendo así, la justicia intercultural trabaja con la identificación de los órganos de resolución, los procedimientos de resolución, los acuerdos o decisiones

finales, y las formas de ejecución de estos acuerdos o decisiones finales del grupo social o los grupos sociales identificados. Si es un conflicto interno, se recurrirá a los propios órganos, procedimientos y formas de acuerdos y ejecución de éstos en el grupo social. Si es un conflicto inter-grupal se recurrirá a la identificación de los órganos, procedimientos y formas de acuerdos y ejecución de éstos en los grupos sociales involucrados promoviéndose que éstos, a través de sus autoridades u órganos de resolución, se pongan de acuerdo sobre cómo resolver el conflicto. El diálogo inter-grupal o inter-cultural es importante en ambos tipos de conflictos, pero es indispensable en el segundo tipo de conflicto.

Ciertamente que cada grupo social, como cada tipo de conflicto ofrecen diversas alternativas, variables, limitaciones, obstáculos o desafíos, dependiendo de la propia identidad cultural del grupo y de la naturaleza de las partes del conflicto. En tal caso, se destaca un adicional elemento central desde la justicia intercultural: su flexibilidad. Este es el elemento transversal básico que nos permite acercarnos a comprender la cultura legal de cada grupo social y entonces definir la comprensión y búsqueda de resolución de sus conflictos. Cuando el conflicto interno o inter-grupal es más complejo, es cuando con más flexibilidad hay que actuar para comprender esa cultura legal.

Sin embargo, Peña Jumpa (2014) señala que en el Perú aún tenemos una limitada aplicación de la justicia intercultural. En términos figurativos podemos decir que, de un lado, tenemos a las comunidades andinas, amazónicas y costeñas que desarrollan sus propios mecanismos de resolución de conflictos, mayormente al margen de las instituciones formales del Estado (jurisdicción especial no-estatal), y, de otro lado, tenemos a nuestros jueces, fiscales y abogados que viven envueltos de las normas y doctrinas de origen occidental que se reproducen en las Facultades de Derecho de las universidades públicas y privadas (Jurisdicción ordinaria o estatal).

Por otro lado, es importante mencionar lo que indican los Protocolos para una Justicia Intercultural, documentos elaborados por la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) y el Poder Judicial en el año 2013, pues en dichos protocolos se explica cómo se han venido produciendo las transformaciones que han dado lugar al desarrollo de la actual Política de Justicia Intercultural en el Poder Judicial, las cuales se han producido y consolidado en cuatro pilares:

- a. la creación de organismos especializados en justicia de paz y justicia intercultural.
- b. el desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial.
- c. el diseño de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria.
- d. la creación de foros de dialogo intercultural entre los representantes en ambos fueros.

El pilar que nos interesa es el primero, respecto a la creación de organismos especializados en justicia de paz y justicia intercultural.

El fortalecimiento de la justicia de paz es una de las estrategias centrales de los últimos años que el Poder Judicial ha venido desarrollando como parte de una política judicial intercultural, esto con el fin de comprender y atender la diversidad cultural, siendo esta la relación que existe entre la justicia intercultural y la justicia de paz.

Esta acción es importante pues el Poder Judicial, en el marco de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional (2003) y el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004), se propuso a desarrollar políticas que contribuyan a mejorar el acceso a la justicia en un contexto de diversidad cultural y la justicia de paz es una instancia que tradicionalmente contribuye a resolver las barreras de acceso a la justicia de los justiciables.

En ese sentido, en el año 2004 el Poder Judicial decide instalar una unidad especializada para integrar y dar organicidad a la Justicia de Paz, creándose de este modo la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP), que, posteriormente, en el año 2010, se produce un cambio que amplía la atención sobre los actores de la jurisdicción especial, dicho cambio se encontraba relacionado con dos elementos institucionales: i) la creación entre los años 2009 y 2012, de escuelas, institutos y centros de Justicia de Paz o de justicia intercultural en 23 distritos judiciales, y ii) la decisión del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de ampliar el mandato de la ONAJUP y de sus oficinas desconcentradas para que “desarrollen las coordinaciones respectivas entre la jurisdicción estatal, comunal y ronderil”. Finalmente, la ONAJUP, varía de denominación siendo ahora la “Oficina

Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y Justicia Indígena” (ONAJUP, 2015).

En el año 2018, la Justicia de Paz en la ciudad del Cusco sigue siendo un instrumento vigente de acceso a la justicia para los pobladores de acuerdo con las entrevistas realizadas a los jueces de paz. Sin embargo, el Presidente de la Corte Superior de Justicia del Cusco, Wilber Bustamante (véase la sección de anexos), explicó de una manera sencilla la relación que existe entre la justicia de paz y la justicia intercultural en el Cusco, indicando que:

(...) La visión que se tiene en el Cusco en general es de trabajar con el tema de interculturalidad, ahí con las rondas campesinas y las comunidades indígenas. Entonces, los jueces de paz en este sentido son una suerte de conexión entre esta justicia estatal y la justicia indígena. Son como puentes, son de punto medio, en algunos casos como decía, las rondas campesinas permiten la ejecución de los acuerdos de los jueces de paz, en algunos casos es el juez de paz el intermediario de los conflictos entre las rondas, se puede presentar de diversas formas.

Asimismo, en la entrevista, señaló también que:

En el Cusco como región, nosotros tenemos una escuela de justicia de paz e interculturalidad y el mayor beneficio que vamos obteniendo con este trabajo es la coordinación e intercambio de conocimientos, prácticas y procedimientos de cómo deben colaborar las comunidades campesinas y las rondas campesinas y a su vez la justicia de paz con éstas.

Sin embargo, afirma que se debe fortalecer a las rondas campesinas y no a la justicia de paz, tal como expresa en su declaración:

(...) Esta es la misión que nosotros tenemos dentro del Cusco o dentro de esta escuela para acceder a la justicia en las comunidades no tanto el juez de paz por las limitadas competencias que tiene sino las rondas...(…), yo más bien apunto la idea de que las rondas campesinas deberían asumir un papel más protagónico.

Esta opinión formulada por el Presidente de la Corte Superior de Justicia del Cusco no la comparto; desde mi punto de vista, se estaría fortaleciendo la justicia especial que básicamente se sustenta en usos y costumbres y normas orales en su mayoría y no la Justicia de Paz que por sus características como ya lo hemos referido en capítulos anteriores genera garantías de seguridad jurídica a los ciudadanos (pueblos indígenas). El acceso a la justicia como derecho no se encuentra aislado de la concurrencia de los otros principios y garantías constitucionales como lo son la tutela judicial efectiva, el debido proceso, la pluralidad de instancias y demás indicadas en la Constitución.

Lo interesante es que entre la declaración del Presidente de la Corte y las declaraciones que se tiene de los cuatros jueces de paz entrevistados sepuede apreciar un contraste entre ellas, pues los jueces de paz solicitan que se debe fortalecer la justicia de paz, esta funciona como mecanismo de acceso a la justicia y permite ser el articulador con la comunidad.

Cabe precisar que los jueces de paz entrevistados estaban ubicados en las afueras de la ciudad del Cusco, más no, en otras provincias. El presidente de la Corte al referirse a las rondas campesinas y la relación que estas tienen con las comunidades campesinas, se refería a otras provincias, ya sea en otras localidades alejadas o caseríos.

Es necesario tener en cuenta esto, pues las costumbres y tradiciones que cada comunidad tiene, son diferentes y si bien es cierto, el tema de la interculturalidad que se viene trabajando en Cusco, hace un mayor énfasis en la justicia de las rondas campesinas, considero que mayor debería ser el fortalecimiento que se debe brindar a la Justicia de Paz, en razón a que el servicio que se brinda es nivel nacional, se encuentran ubicados en las tres regiones del país: costa, sierra y selva; mientras que las rondas campesinas sólo en algunas regiones de la sierra, además de las razones antes expuestas.



## **CAPÍTULO V: TRABAJO DE CAMPO EN LA CIUDAD DE CUSCO**

### **5.1. Justificación sobre el trabajo de campo**

En el presente capítulo se muestra el trabajo de campo efectuado en la ciudad del Cusco, conforme a las entrevistas realizadas a cuatro jueces de paz de los alrededores de dicha ciudad.

Las entrevistas han sido diseñadas para identificar los siguientes factores: perfil del juez de paz, competencias, acceso a la justicia, remuneración y relaciones de coordinación con la justicia ordinaria y especial.

En las entrevistas se podrá advertir parte de la situación actual de la justicia de paz, tanto del perfil actual del juez de paz así como sus competencias legales.

Para entrevistar a los cuatro jueces de paz de la ciudad del Cusco (Saylla, Oropesa, Santiago (Margen Derecha) y Santa Ana) en el mes de Junio del 2018, se coordinó previamente con el Presidente de la Corte Superior del Cusco, Dr. Wilber Bustamante Del Castillo al respecto, quien sugirió que se realizara una entrevista con la coordinadora de la Oficina Distrital de Justicia de Paz (ODAJUP) de Cusco, la Dra. Yolinda Gallegos, quien consideró que era importante tener en consideración el factor tiempo antes de poder entrevistar a los jueces de paz, pues todos ellos tienen otras actividades que realizan.

El cuestionario incluyó preguntas respecto al perfil del juez de paz y luego preguntas de fondo respecto a la justicia de paz. Se consideró pertinente desarrollar el perfil actual de los jueces de paz porque permite demostrar las competencias actuales que estos poseen, lo que conlleva a comparar y analizar el perfil del juez de paz de hace veinte años.

De igual manera, se desarrollaron preguntas de fondo que permiten conocer y analizar cuáles son los problemas sociales que mayormente atienden, cuáles son las

limitaciones que tienen para tramitar los procesos de su competencia, qué esperan del Poder Judicial, entre otros. Todo esto con el fin de poder demostrar que la hipótesis planteada (la justicia de paz ha mejorado en los últimos veinte años) resulta ser verdadera.

¿Cómo se planteó hacer el trabajo de campo? Como consecuencia de las reflexiones y la necesidad de generar objetividad a la respuesta de la hipótesis, surge la idea de hacer el trabajo de campo en algún lugar del Perú.

Para ello, se eligió la ciudad del Cusco por ser de carácter ancestral y por la importancia misma que esta tiene en la historia peruana, pues es en ella se desarrolló el Imperio Incaico, fuente de toda identidad peruana que a la fecha sigue estando vigente.

Asimismo, era necesario que personalmente evidenciara a través de entrevistas in situ, como se desarrolla la justicia de paz, que tipo de población recurre a ella, si el método de solución de conflictos (justicia de paz) tiene un impacto positivo, entre otra información que solo las entrevistas pueden brindar. Todo esto con el propósito de demostrar la hipótesis planteada.

Para entrevistar a los jueces de paz previamente, tuve una reunión de coordinación con el Presidente de la Corte Superior de Justicia del Cusco, quien como autoridad referente me orientó sobre que jueces de paz debía entrevistar.

El Presidente de la Corte Superior de Justicia de Cusco, me refirió con la abogada Yolinda Gallegos Victoria, quien previa coordinación con el Presidente, me brindó las direcciones de los juzgados de paz respectivos, que vendrían a formar parte del trabajo de campo.

Se tuvo en cuenta para la elección de los jueces de paz a ser entrevistados los siguientes factores:

- a. disponibilidad de tiempo, pues ellos al dedicarse a otras actividades, no se encuentran en el despacho todo el día.
- b. horarios de atención a los usuarios que deben ser respetados para no afectar su trabajo.
- c. ubicación geográfica, se escogieron jueces de paz que, aparte de tener disponibilidad, estuviera cerca de la ciudad del Cusco, por motivos de costo y tiempo
- d. el costo y el tiempo que significó estar 6 días en la ciudad del Cusco fue otro

factor determinante.

Por estas razones se escogió a los cuatro jueces de paz entrevistados.

Con relación a las preguntas elaboradas, detallaremos las que se formularon respecto al perfil del juez de paz. Están consignadas en los anexos y consideran las competencias por la materia que asumen los jueces de paz y los aspectos organizacionales, administrativos, entre otros, que contribuyen al análisis si hubo cambios o no en la justicia de paz de hace veinte años a la fecha.

Así el artículo 16° del Capítulo I, del Título II- Competencia, Procedimiento, Ejecución Forzada y Despacho, de la Ley de Justicia de Paz N°29824, establece las siguientes que:

- a. Alimentos y procesos derivados y conexos a estos, cuando el vínculo familiar este fehacientemente acreditado, o cuando no estando acreditado ambas partes se allanan a su competencia.
- b. Conflictos patrimoniales por un valor de hasta treinta (30) Unidades de Referencia Procesal (URP)
- c. Faltas, conocerán de este proceso excepcionalmente cuando no exista un juez de paz letrado. Las respectivas Cortes Superiores fijan los juzgados de paz que pueden conocer los procesos por faltas.
- d. Violencia familiar, en los casos en que no exista un juzgado de paz letrado. Solo pueden sentenciar en este caso, no es conciliable.
- e. Sumarias intervenciones respecto de menores que han cometido acto antisocial y con el solo objeto de dictar órdenes provisionales y urgentes, sobre tenencia o guarda del menor en situación de abandono o peligro moral. Concluida su intervención remite de inmediato lo actuado al juez que corresponda; adicionalmente dicta medidas urgentes y de protección a favor del niño o adolescente, en los casos de violencia familiar
- f. Otros derechos de libre disponibilidad de las partes
- g. Las demás que corresponden de acuerdo a ley.

De acuerdo con el catálogo de materias, el inciso 4° Violencia Familiar es el problema que mayor tiempo demanda de la justicia de paz. Veamos los cuadros que sintetizan las entrevistas.

## 5.2. Cuadros que sintetizan las entrevistas realizadas a los jueces de paz

### 5.2.1. Respecto al perfil del juez de paz 2018

Tabla 4  
*Perfil del juez de paz*

Juez de paz	Habla quechua (Idioma)	Tiempo asumiendo el cargo	Ha desempeñado otro cargo antes	Capacitación previa	Ocupación (otra actividad que se dedica) (Experiencia Laboral)
Venancio Kana Fernandez	Si	4 años	No	No	Agricultor
Emiliano Herrera Vargas	Si	4 años	No	No	Taxista
Valentín Hermoza Chacon	Si	8 años	No	No	Bachiller en Adm. Hotelera
Wilber Arrospide Gamarra	Si	7 años	No	No	Periodista deportivo

### 5.2.2. Respecto a las competencias legales del juez de paz 2018

Tabla 5  
*Competencias del juez de paz*

COMPETENCIAS POR MATERIA	JUEZ DE PAZ 1: VENANCIO KANA FERNANDEZ	JUEZ DE PAZ 2: EMILIANO HERRERA VARGAS	JUEZ DE PAZ 3: VALENTIN HERMOZA CHACON	JUEZ DE PAZ 4: WILBER ARROSPIDE GAMARRA
Problemas más comunes	Violencia familiar, identificando el alcoholismo como factor clave	Violencia Familiar	Violencia familiar	Cobro de alquileres

### 5.2.3. Otras consideraciones referidas por los jueces de paz 2018

Tabla 6  
Consideraciones sobre jueces de paz

	JUEZ DE PAZ 1: VENANCIO KANA FERNANDEZ	JUEZ DE PAZ 2: EMILIANO HERRERA VARGAS	JUEZ DE PAZ 3: VALENTIN HERMOZA CHACON	JUEZ DE PAZ 4: WILBER ARROSPIDE GAMARRA
<p><u>Organización de la justicia de paz</u> Carga procesal, dificultades a lo largo de la trayectoria, casos más emblemáticos</p>	<p>La carga procesal que lleva es ALTA. Presenta problemas con falta de material. No recuerda algún caso emblemático, sino resalta el problema de la violencia familiar y la falta de valores que se vive hoy en día</p>	<p>La carga procesal que lleva es REGULAR. Considera que debería implementarse personal de ayuda. Un caso emblemático que recuerda es de una esposa que no quería reconciliarse con el esposo a pesar de varios intentos por parte del juez de paz en hacerla entender la importancia de la familia y de los hijos.</p>	<p>Tiene ALTA demanda de trabajo. Presenta problemas con el tema logístico. No recuerda ningún caso emblemático, sin embargo, resalta que hay bastantes casos de violencia familiar</p>	<p>Tiene BAJA demanda de trabajo. Ha presentado problemas al momento de realizar exhortos ya que varias veces son a lugares lejanos. Otro problema que ha tenido es la mayoría de pobladores acuden a la comisaria de la zona para resolver sus problemas.</p>
<p><u>Cambios Normativos</u> ¿Considera Usted que la justicia de paz requiere algún tipo de cambio para mejorar o fortalecerse como institución?</p>	<p>Considera que la actual Ley de Justicia de Paz es “anticonstitucional” y que debería modificarse en cuanto a su remuneración, no debiendo ser gratis la labor que desempeña. Considera que se debería ampliar sus competencias para poder brindar un mejor servicio a la población.</p>	<p>No indicó nada al respecto.</p>	<p>Considera que se tiene que modificar la actual ley de justicia de paz, pues se restringen varias competencias tanto en el ámbito penal como en el civil, incidiendo en los temas de violencia familiar.</p>	<p>Considera que se deben ampliar competencias legales en cuanto a temas notariales.</p>

Relación con la población y otras autoridades

¿Por qué considera que los pobladores lo buscan a Usted antes de ir a un juez de paz letrado? ¿Considera que la justicia de paz ayuda al Estado a acercarse a los pobladores?  
¿Qué tipo de dificultades se presentan en relación a otras autoridades locales?  
¿Qué opina respecto a las mujeres que sean elegidas como juezas de paz?

Los pobladores acuden a él por la confianza que le tienen, nació en su misma localidad, porque conoce a todos los pobladores y porque es gratis. Considera que la justicia de paz sí ayuda al Estado a acercarse más a los pobladores, ya que esta llega a rincones donde la justicia ordinaria no. No tiene ningún tipo de dificultad con otras autoridades locales. Asimismo, señala que no tiene ningún problema con que las mujeres sean juezas de paz.

Los pobladores acuden a él por el horario de atención que tiene en su despacho y porque es gratis. No está de acuerdo con que las mujeres sean juezas de paz porque descuidarían sus labores en el hogar.

Los pobladores lo buscan por la confianza que le tienen, pues ya lo conocen. Considera que la justicia de paz ayuda al Estado a acercarse a los pobladores pues al ser gratis, se elimina la primera barrera de acceso a la justicia que es la económica. No presenta ningún tipo de dificultad con otras autoridades locales y no tiene ningún inconveniente en que las mujeres sean juezas de paz.

Los pobladores acuden a él porque saben que es gratis. Considera que la justicia de paz sí ayuda al Estado acercarse a los pobladores al ser esta gratis. No presenta ningún tipo de inconveniente con alguna otra autoridad local y no tiene ningún problema con que las mujeres sean juezas de paz.

### **5.3. Análisis de las entrevistas**

De las entrevistas se advierte lo siguiente:

En las últimas décadas se asocia al juez de paz con la persona próxima a su comunidad, a las necesidades y expectativas de sus vecinos, alguien capaz de interpretar y reflejar las reglas de convivencia social en sus resoluciones y conciliaciones, con ascendencia y liderazgo en sus vecinos. Es más: la propia Ley de Justicia de Paz parte de esas premisas.

Asimismo, de las entrevistas a los cuatro jueces de paz, hay factores en común que se analizan de manera singular, haciendo una comparación de hace 20 años (1998-2018). Los aspectos a analizados son: i) el perfil del juez de paz, ii) las competencias por materia a su cargo y iii) otros aspectos relacionados a la Justicia de Paz como lo es el acceso a la justicia de los más vulnerables, el apoyo a en infraestructura y mobiliario y la modernización de su legislación.

De la información recogida a través de las entrevistas se puede apreciar que cada juez de paz, se organiza independientemente en la atención a las necesidades de su comunidad, es decir, sus actuaciones se circunscriben a la problemática de la comunidad, a los usos y costumbres de esta misma y sobre todo -algo que se ha encontrado de manera común en todos los jueces de paz entrevistados- es que ellos sienten el deber de brindar confianza a los pobladores, por ser quienes los eligen.

#### **5.3.1. Sobre el perfil del juez de paz**

##### **a. Idioma**

Este aspecto parte de la premisa de que el idioma es importante y es un factor que contribuye al acceso a la justicia; en ese sentido, el hablar y escribir quechua para el juez de paz se constituye en una competencia natural y necesaria, sobre todo por las distintas regiones del país en los que se habla quechua.

En la costa, casi todos los jueces de paz hablan castellano, según diagnóstico presentado por el Instituto de Defensa Legal (IDL) en el año 1998, y tiene sentido pues los que acuden a juzgado de paz en la costa no hablan quechua en su mayoría (IDL, 1999). Sin embargo, en las zonas andinas, el conocimiento de los idiomas locales es fundamental para el ejercicio del cargo, más aún que ahora, las comunidades campesinas están integradas por pobladores no solo propios de la zona, sino también que migran de otras

ciudades como Abancay o Puno, lo cual indicaría que los jueces de paz de la región del Cusco no solamente estarían atendiendo actualmente a cusqueños sino también a puneños, entre otros.

Los jueces de paz hablan quechua y también el castellano, pues la mayoría atiende a los pobladores en quechua y traducen lo actuado al castellano. Estos mismos reconocen la importancia del quechua, tal como señaló, en la entrevista, el primer juez de paz, Venancio Kana Fernández (véase la sección de anexos):

Si o si se tiene que incluir en la curricular educativa universitaria de las carreras de derecho, el tema del idioma, pues ha habido casos como por ejemplo, un policía llega (al Cusco) del norte y va una persona quechua hablante y éste no entiende lo que quiere decir, mandando a dicha persona quechua hablante a regresar más tarde y así.

Existe un dato estadístico al respecto del año 1998: 446 jueces de la sierra indicaron que en su zona se habla castellano y quechua o solo este último idioma (42.8%) y 444 señalaron que se habla quechua (42.6%) (IDL, 1999). Debido a ello, en los departamentos de Apurímac y Cusco, todos los jueces de paz declararon hablar castellano y quechua.

Esta información es de hace veinte años, sin embargo, tiene coincidencia con las respuestas obtenidas de los jueces de paz entrevistados, los cuatros señalaron hablar el quechua, e indicaron que los pobladores de su zona son inmigrantes de Apurímac y en algunos casos de Puno, situación que parece no haber variado.

Esto quiere decir, que el factor de idioma, se ha mantenido constante en los últimos veinte años.

Además, que la actual Ley de Justicia de Paz N°29824, en el inciso 6° del artículo 1°, señala como requisito conocer el idioma castellano, así como la lengua y/o los dialectos predominantes en la localidad.

Esto no ha cambiado en comparación con la legislación vigente al año 1998, en cuyo inciso 5° del artículo 186° - Ley Orgánica del Poder Judicial señalaba como requisito lo mismo. Con esto se reafirma la importancia del idioma quechua en la justicia de paz, que resulta concordante con el artículo 48° de la Constitución peruana que si bien establece que es oficial el idioma castellano, también lo son el quechua, el aimara y demás lenguas aborígenes.



Por otro lado, con el paso de los años, diversas instituciones del Estado han ratificado la importancia del idioma quechua en el sistema de justicia peruano, sobre todo por la importancia que cobra el idioma del quechua en el sistema de justicia especial (comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas) y dentro de la administración de justicia a nivel local.

Por ejemplo, no está demás indicar que, en la Constitución, en concordancia con el artículo 19°, Título I, Capítulo I, señala que “Toda persona tiene derecho a su identidad cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete”; esto quiere decir que se está propiciando de manera directa el reconocimiento de los quechua-hablantes (en el caso del idioma quechua), y a respetárseles el uso de su idioma ante cualquier autoridad, no obstante el artículo señala “mediante un intérprete”, sin embargo, al momento de administrar justicia esto funciona al revés, es la autoridad - como el juez de paz propiamente- quien tiene que dominar el quechua si es que desea poner fin a las controversias que los pobladores presentan; esto tiene sentido, pues, nos estamos refiriendo a pobladores que no cuentan con los recursos económicos suficientes para poder pagar un intérprete.

Cabe mencionar, que en el año 2014, según informa la agencia Andina (17 de febrero de 2014), el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, expresó que en la actualidad, la lengua quechua es una de las más utilizadas en el Perú y su futuro es prometedor, debido al respaldo del Estado a su fomento, refirió de igual manera que el quechua es hablado por casi aproximadamente de ocho millones de personas en cinco países de América Latina, según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2009), mientras que en el Perú, más de 3'360,331 lo utilizan, según datos del INEI (2007).

Es importante señalar que el número de hablantes no es un factor determinante para considerar si una lengua es más importante que la otra, todas las lenguas son valiosas pues son un vehículo de comunicación, conocimiento y afecto de las diferentes culturas.

En ese sentido, se consideró importante reconocer a la población que la emplea, así como a otras lenguas nativas, desde el periodo de la conquista, tras haber sufrido procesos de discriminación. Sin embargo, el Estado, junto a diferentes instituciones de la

sociedad civil, viene promoviendo políticas y planes a favor de respetar y aprender las culturas y lenguas indígenas de nuestro país.

Como se ha podido apreciar, el idioma, en relación de la justicia de paz ha servido para fortalecer esta institución de manera indirecta, pues como se menciona en párrafos anteriores, el Estado se encuentra trabajando en políticas y planes que incorporen el idioma del quechua, lo cual favorece al sistema de justicia peruano, pues a nivel local, los pobladores dentro de una comunidad campesina hablan quechua y se necesita de operadores judiciales que dominen el quechua y el español. Es bueno saber que el Estado se encuentra fomentando y fortaleciendo el quechua en las regiones de la sierra dentro del sistema de administración de justicia.

Adicionalmente, solo a manera de referencia y para evidenciar avances, la justicia ordinaria está dando muestras de este cambio, así tenemos, por ejemplo, que en Puno, en la provincia de Azángaro en el año 2015, se emitió la primera sentencia en quechua<sup>3</sup>. En el transcurso de la audiencia, tanto las partes como el abogado del acusado y los integrantes del Juzgado se comunicaron en quechua. Dicha sentencia judicial refuerza la política de inclusión con identidad, promovida por el Gobierno.

## **b. Educación**

Para el año 1998, La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de 1991, en su artículo 186°, inciso 3°, exigía primaria completa a los jueces de paz, pero al mismo tiempo, admite que, de no existir una persona idónea en la localidad, se podía elegir a una que no cumpla con este requisito.

En aquel entonces, existían tres categorías muy diferenciadas respecto del nivel educativo: a) bajo nivel educativo, es decir, sin estudios secundarios; b) nivel educativo medio (secundaria completa) y c) alto nivel educativo (educación superior completa e incompleta) (IDL, 1999).

Al año 2018, de los cuatros jueces de paz entrevistados, solo dos de ellos tienen educación primaria y secundaria completa, y los otros dos, una profesión; lo que evidencia que no necesariamente en la actualidad, los jueces de paz tienen que ser personas que no

---

<sup>3</sup> SENTENCIA N°03-2015. Abril 2015 (PUNO)

han recibido educación primaria ni secundaria, pueden ahora también ser profesionales los que asuman el cargo.

Asimismo, la Ley de Justicia de Paz N°29824, introdujo como mejora el artículo 1° del Capítulo I, del Título I, que señala los requisitos para ser juez de paz, son los siguientes:

- a. Ser peruano de nacimiento y mayor de treinta (30) años.
- b. Tener conducta intachable y reconocimiento en su localidad
- c. Ser residente por más de tres (03) años continuos en la circunscripción territorial del juzgado de paz al que postula. La residencia estacional no acredita el cumplimiento del presente requisito, aunque supere los tres (3) años.
- d. Tener tiempo disponible para atender el despacho y satisfacer la demanda del servicio de la población.
- e. Tener ocupación conocida.
- f. Conocer el idioma castellano, así como la lengua y/o los dialectos predominantes en su localidad.
- g. No haber sido condenado por la comisión de delito doloso.
- h. No haber sido destituido de la función pública.
- i. No haber sido objeto de revocatoria en cargo similar.
- j. No ser deudor alimentario moroso.
- k. No estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida por ley.

Se advierte en este artículo que no se menciona como requisito que el juez de paz deba tener o no primaria o secundaria completa como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1991, pues se está priorizando otros requisitos como ser residente en la zona, dominio del idioma quechua, tener ocupación conocida, entre otros. De lo que se colige, que pueden postular para ser jueces de paz ciudadanos sin educación o con ella a nivel primario, secundario e inclusive superior dejando entrever la norma que cobra mayor relevancia tener conducta intachable y el reconocimiento de su localidad, lo que se corrobora con las entrevistas realizadas, quienes remarcaron que tienen la necesidad de generar confianza en sus electores.

Otro aspecto a considerar importante, es que hace veinte años no se exigía los requisitos de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, no haber sido

destituido de la función pública (de lo que se infiere que puede incluso haber sido servidor público), no haber sido objeto de revocatoria en cargo similar (también se infiere que podría haber ocupado un cargo político de elección popular como por ejemplo, regidor, alcalde de distrito o municipal), no ser deudor alimentario moroso y no estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida por ley.

Es por esto que la actual Ley de Justicia de Paz no solo delimita de manera clara los requisitos para acceder al cargo de juez de paz, sino que también mantiene un orden que evita confusiones para el postulante al cargo juez de paz.

### **c. Experiencia profesional**

En el año 1998, la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de 1991, en el inciso 4° del artículo 186°, establecía como requisito tener profesión u oficio; la actual Ley de Justicia de Paz N°29824 señala en su inciso 5° del artículo 1° sólo dispone “tener una ocupación conocida”.

De las entrevistas realizadas a los cuatro jueces de paz, todos han señalado que vienen asumiendo el cargo por un periodo no menor de 4 años, incluso dos de ellos, ya han sido reelegidos por periodos consecutivos. Asimismo, ninguno antes ha desempeñado otro tipo de cargo, más allá de dedicarse a sus ocupaciones diarias, además de cumplir con sus labores como jueces de paz; uno de ellos es agricultor, el otro es taxista y los otros dos son profesionales, uno en administración hotelera y otro en periodismo.

Comparativamente, la ley vigente de la justicia de paz, abre la oportunidad de que cualquier actividad económica desarrollada por los postulantes a jueces de paz en cumplimiento del requisito siempre y cuando esta actividad económica sea lícita y conocida por la comunidad.

Siendo así, se puede observar también, que en el caso de los jueces de paz que tienen una profesión y aun así ocupan el cargo de juez de paz, asabiendas que no es remunerado, resalta su alto nivel de vocación y altruismo que tienen para ayudar a su comunidad a resolver sus problemas o representar al Estado como garantes de la impartición de justicia.

Adicionalmente, la postulación de profesionales al cargo de juez de paz es un

avance positivo para la Justicia de Paz, pues se va erradicando de a pocos esa visión de que sólo es ejercida por personas que no están preparadas para solucionar los problemas de personas de escasos recursos económicos, es decir, para los pobres.

#### **d. Capacitaciones**

De las entrevistas realizadas, los cuatro jueces de paz han señalado que no han recibido una capacitación previa. He aquí el momento propicio para resaltar la importancia de las capacitaciones.

En el año 1998, la mayoría de los eventos de capacitación para los jueces de paz estaban caracterizados por un alto grado de tecnicismo. Los integrantes de la Corte Superior, quienes eran los capacitadores, tenían los conocimientos académicos pero su metodología era muy poco pedagógica; esto se agravaba si se tomaba en cuenta que muchos jueces de paz no habían terminado sus estudios primarios (IDL, 1999).

Asimismo, en muchas otras cortes, se presentaron problemas lingüísticos: jueces de paz cuyo idioma principal es el quechua, tenían mucha dificultad para comprender los conceptos jurídicos. Los jueces de paz se sentían inhibidos de presentar sus preguntas y relatar como solucionan sus casos. La metodología ha partido por lo general del prejuicio de que el juez de paz es el que no sabe y es el abogado el que está más preparado y es más responsable. De esta forma se revelan los viejos prejuicios paternalistas que finalmente colisiona con la realidad: los jueces de paz son más numerosos que los magistrados de la Corte tienen más legitimidad y suelen conocer mejor la realidad de la región (IDL, 1999).

Al año 2018, en el inciso 10° del artículo 4° de la Ley vigente sobre Justicia de Paz, señala que el juez de paz debe ser constantemente capacitado, entendiéndose ello como una fortaleza para la Justicia de Paz y la calidad del servicio a los ciudadanos.

Contrariamente a lo referido en las entrevistas por los jueces de paz citados, se obtuvo información de años distintos en los que la data refiere eventos de capacitación a cargo de la Corte Superior de Justicia del Cusco.

Así tenemos que, en el año 2015, la información obtenida a través de los documentos de gestión del Poder Judicial, indican que uno de los principales logros fue

el desarrollar diecinueve (19) talleres de capacitación en competencias jurisdiccionales dirigido a jueces de paz de las distintas provincias del distrito judicial del Cusco.

En el mes de junio del año 2017, la Oficina Distrital de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP) Cusco y la Comisión de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia del Cusco, desarrolló el “I Curso Taller Descentralizado de Capacitación y Formación de Jueces de Paz de la Provincial de Anta: Fortaleciendo la Justicia de Paz y el Diálogo Intercultural”.

En el mismo año, de acuerdo con el Informe Consolidado de Evaluación Anual de Planes Operativos 2017, se informa que la Corte Superior de Justicia del Cusco dentro de sus principales avances desarrolló talleres descentralizados de formación con la finalidad de fortalecer las capacidades de los Operadores de Justicia de Paz, contando con la participación de mil cientos seis (1,106) personas entre jueces de paz y accesitarios.

En el año 2018, conforme al discurso de “Memoria del Año Judicial 2018” emitido por el Presidente de la Corte Superior de Justicia del Cusco, Wilber Bustamante Del Castillo, publicado en el Suplemento Judicial Cusco del diario La República (3 de enero de 2019), expresa que acercó el servicio de justicia a las poblaciones vulnerables vernáculo hablante de la región Cusco con la creación y capacitación de juzgados de paz. En ese sentido refiere que se realizó el V Encuentro Regional de Jueces y Juezas de Paz del Distrito Judicial del Cusco con la participación de 162 personas, además de realizar la Mesa Regional Intercultural del Cusco que convocó a las instituciones del sistema de justicia, a las universidades, rondas campesinas, jueces de paz, dirección de cultura, entre otros; y, por último, la realización del Primer Pleno Intercultural del Distrito Judicial del Cusco convocando a actores de la jurisdicción indígena y actores de la jurisdicción estatal, precisando que constituye un hito histórico importante ya que en ningún otro país como Colombia, Bolivia y Ecuador se desarrolló un pleno que convoque a ambos sistemas de justicia.

De lo que se puede colegir que los jueces de paz han estado asistiendo a esos foros o espacios de diálogos y reflexión en los que de una u otra manera adquieren conocimientos para brindar un mejor servicio a la comunidad y a las poblaciones vulnerables.

### **e. Actividad económica principal del juez de paz**

En el año 1998, una de las actividades que se ejercía predominantemente en las zonas rurales era la agricultura y la ganadería, ocupando la primera categoría, pues la mayor parte de jueces de paz (57,5%) han declarado ser agricultores o ganaderos. Esto en el departamento del Cusco. Por otro lado, una segunda categoría lo ocupaban los comerciantes. Se trata de un sector emergente que estaba buscando mejorar su situación económica mediante la venta al por mayor y la compra de productos a los minoristas. Entre otras actividades que realizaban los jueces de paz en esa época, se encontraban las de profesores, empleados y obreros (IDL, 1999).

Al año 2018, hubo algunos cambios en cuanto a la actividad predominante que vienen realizando los jueces de paz. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los cuatro jueces de paz, uno de ellos indicó dedicarse a la agricultura, mientras que otro señaló ser taxista, y otros dos, indicaron tener profesión; uno es bachiller en administración hotelera y otro es periodista. Si bien es cierto, de cuatro jueces de paz entrevistados no se puede obtener un porcentaje cierto de cuantos jueces de paz tienen profesión.

Sin embargo, el hecho de obtener como respuesta que los jueces de paz tengan una actividad principal además de su labor como jueces de paz, demuestra que estamos ante una necesidad de cubrir gastos esenciales para vivir, como por ejemplo alimentos, vivienda, servicios básicos, entre otros. Con certeza se puede afirmar que, si ninguno de los jueces de paz tuviera alguna actividad predominante, no podrían cubrir las necesidades antes citadas.

Esto nos lleva a considerar la posibilidad de remunerar a los jueces de paz, que podría ser con un salario mínimo vital u otro monto que estime la política remunerativa del Poder Judicial.

### **f. Remuneración**

Como consecuencia de antes referido, un aspecto importante es el tema del salario/remuneración, pues es lo que todos los jueces de paz entrevistados exigen que se les considere.

Según la Constitución, en sus artículos 23° y 24° del capítulo II- De los derechos

sociales y económicos, Título I- De la persona y la sociedad, dispone que “Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución” y “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”, respectivamente.

El que los jueces de paz no perciban un sueldo o remuneración, es ir en contra de la Constitución Política del Estado, pues el desempeño de la función jurisdiccional es un trabajo como cualquier otro que merece ser remunerado, por lo que se estarían vulnerando dichos artículos.

Otro aspecto que incide en el hecho de que los jueces de paz no sean remunerados es la disposición establecida en el artículo 139° de la Constitución peruana cuyo numeral 16° establece el principio de gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala. Por ello, la Ley de Justicia de Paz – Ley 19824- busca que el acceso de la población a este servicio no se vea perjudicado por las barreras económicas de acceso a la justicia, disponiendo en el artículo VI del Título Preliminar lo siguiente:

La actuación del juez de paz es gratuita por regla general. De modo excepcional el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial reglamentara aranceles por diligencias y actividades especiales que deba realizar el juez de paz.

Esta gratuidad de la administración de justicia de paz no debe confundirse con el que la actividad jurisdiccional de los jueces de paz no sea remunerada.

Situación aparte, es aquella que la propia ley de Justicia de Paz faculta a los jueces de paz a cobrar por algunas actuaciones. Por ejemplo, los artículos 18° y 19° de la referida ley, señalan que los jueces de paz recibirán el pago por exhortos que tramiten, así como por las actuaciones que realicen por delegación o encargo. En tales casos, el pago lo realiza el Poder Judicial en base a lo que recaude por la realización de dichas actuaciones.

Existen también otras actuaciones en las que los usuarios del servicio deben asumir directamente el pago, como ocurre, por ejemplo, en los casos notariales.

En consecuencia, la no remuneración de la actividad jurisdiccional de los jueces de paz, resulta siendo inconstitucional a la luz de los artículos 23° y 24° del Capítulo II-



De los derechos sociales y económicos, Título I- De la persona y la sociedad, que dispone: “Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución” y “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”, respectivamente.

### **5.3.2. Respeto a las competencias por la materia a cargo del juez de paz**

#### **a. Violencia familiar**

El problema social más común que atienden los jueces de paz es la **violencia familiar**. El Estado actualmente implementa políticas en la lucha contra la violencia familiar.

Respecto a este tema, la autora argentina María Inés Bringiotti (2002), indica que la problemática de la violencia familiar se ha instalado desde mediados del siglo pasado en determinados ámbitos de especialistas y profesionales pioneros en el desarrollo de su esclarecimiento. La aceptación social de su existencia aun en los inicios del siglo XXI resulta ardua tanto a nivel individual - el reconocimiento de las propias víctimas de su situación de tales – como al de las instituciones encargadas de desarrollar estrategias, y en un nivel más complejo, en el déficit de las políticas sociales para su abordaje. (p.62)

Asimismo, Bringiotti afirma que, habitualmente, la historia se fue construyendo desde lo público, político y masculino; es a partir del desarrollo de la historia de la vida privada, impulsado entre otros por los movimientos feministas, que se empieza a develar lo que ocurre dentro de un hogar, sostén de nuestra sociedad.

De esta manera, son varias las definiciones que se pueden tener sobre lo que es la violencia familiar, sin embargo, una de las más acertadas es aquella que la define como “el sufrimiento físico, sexual o psicológico que viven los integrantes de una familia, generado por alguno de sus miembros, sin importar el espacio donde ocurra y se caracteriza por los siguientes factores: es ejercida contra las mujeres, los menores de edad y adultos mayores; el lugar donde se realiza es en el hogar, la practican en mayor medida los hombres, existe el abandono de uno de los integrantes de la familia, y se trata de un maltrato físico, psicológico o sexual” (Hernández, 2017).

La violencia familiar puede adoptar muchas formas, pero involucra el uso de la

intimidación y amenazas o conductas violentas para ejercer poder y control sobre la otra persona (Stanford Children's Health, s.f.), incluye otros "tipos de violencia": violencia hacia la mujer, violencia cruzada en la pareja, maltrato infantil y maltrato a los ancianos (Bringiotti, 2002, p.62).

Ahora, en el Perú, la Ley N°30364- Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres-, establece en su artículo 8, capítulo II, los tipos de violencia. Según dicha ley, los tipos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar son:

- **Violencia física**

Es la acción o conducta, que causa daño a la integridad corporal o a la salud; se incluye el maltrato por negligencia, descuido o por privación de las necesidades básicas que hayan ocasionado daño físico o que puedan llegar a ocasionarlo, sin importar el tiempo que se requiera para su recuperación.

- **Violencia psicológica**

Es la acción o conducta, tendiente a controlar o aislar a la persona contra su voluntad, a humillarla o avergonzarla y que puede ocasionar daños psíquicos.

- **Violencia sexual**

Son las acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento o bajo coacción, incluyen actos que no involucran penetración o contacto físico alguno, asimismo, se consideran tales la exposición a material pornográfico y que vulneran el derecho de las personas a decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación.

- **Violencia económica**

Es la acción u omisión que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de cualquier persona, a través de: la perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; la pérdida, sustracción, destrucción, retención o apropiación indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; la

limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna, así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias, la limitación o control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo.

Estos son los tipos de violencias y sus factores que se encuentran ya definidos en dicha ley, sin embargo, al trasladarse de la ciudad a la periferia y al mundo rural, cobra mayor intensidad pues junto con la violencia familiar – o violencia en todas sus dimensiones- existen otros factores que agravan mucho más este problema como el alcoholismo, la pobreza, la falta de educación en derechos fundamentales de la persona, entre otros.

En materia -de violencia familiar- la Ley de Justicia de Paz y sus reglamentos, atribuyen a los juzgados de paz la competencia para tramitar resolver las denuncias por violencia familiar, sin embargo, esta competencia es excepcional, pues está supeditada a la inexistencia de un juzgado de paz letrado en las inmediaciones.

En el caso de que sí se aplique este supuesto, el juzgado de paz solo tendrá competencia, por un lado, para emitir una sentencia en supuestos de violencia familiar cuya víctima requiera hasta diez días de asistencia o descanso, en dichos casos, el sujeto agresor recibe pena de prestación de servicio comunitario de 48 jornadas, y, por otro lado, cuando se trata de casos más graves o que involucren niños o adolescentes, el juzgado de paz tiene la competencia para dictar medidas urgentes y de protección a las víctimas de violencia familiar, luego de lo cual debe solicitar la intervención de la fiscalía penal, de darse el caso (ONAJUP, 2016).

En los asuntos de violencia familiar, la competencia del juzgado de paz se avoca a sentenciar, no corresponde la conciliación entre las partes, y cualquier acta que se suscribía con este fin es inválida.

Siendo así se pueden apreciar que, en la actualidad, los jueces de paz están siendo los actores principales que atienden este problema a nivel de justicia local en las comunidades, pues son ellos a quienes les llega la denuncia y ven el problema de cara, sin embargo, esta actuación es incompleta, pues solo se les permite avocarse a este tema mientras que no exista un juzgado de paz letrado en la zona, de acuerdo a la actual Ley de

Justicia de Paz, artículo 16°, inciso 4°.

De las entrevistas realizadas a los jueces de paz, todos coinciden en que la violencia familiar no debería ser parte de su competencia porque su actuación como jueces se ve limitada a que en su circunscripción territorial existen jueces de paz letrados y se ven obligados por la ley a derivar la formulación de denuncias a los juzgados de paz letrados. Entonces, su actuación consiste básicamente en facilitar el dialogo entre las partes en conflicto y persuadir al agresor de que no vuelva a incurrir en la afectación al derecho a la integridad física, psicológica y sexual a sabiendas que eso solo pueden hacer de manera informal, pues por ley está prohibida la conciliación.

En consecuencia, consideran que esa materia debiera ser una competencia plena para la Justicia de Paz y no condicionada a la existencia de un juzgado de paz letrado.

Sin embargo, para que se amplíen las competencias para los jueces de paz en materia de violencia familiar, hay que considerar que estos no son abogados de profesión, muchos solo cuentan con secundaria completa y no tienen estudios universitarios, entonces se requeriría una capacitación especializada en este rubro con los conocimientos técnicos y/o jurídicos necesarios para que los jueces de paz puedan tener una mejor solvencia jurídica al tratar estos temas, pues como señala el profesor Brandt (1978), muchos jueces de paz no perciben los conflictos de su comunidad de acuerdo con aquella diferenciación entre civiles y penales, sino como problemas integrales por resolver (p.66), esto se explica probablemente porque la mayoría de ellos son vecinos propios del lugar y porque son ajenos a un manejo técnico-jurídico de conflictos (Peña Jumpa, 1998, p.188).

Ahora, al analizar este supuesto en el que se contemple una actuación en concreto de los jueces de paz ante temas de violencia familiar, se abre una posibilidad que no debe ignorarse, y es si realmente deben capacitarse como técnicos en Derecho para poder entender temas básicos en violencia familiar.

Si se hace una comparación de la justicia de paz frente a temas de violencia familiar hace veinte años (en el año 1998), diversos diagnósticos sobre este tema indicaban que los jueces de paz eran parte de un contexto sociocultural que tendía a aceptar determinadas prácticas de violencia familiar y del alcoholismo. Además, Wilfredo Ardito (2010) señala que el juez de paz seguía los patrones culturales tradicionales, de forma inconsciente (casos de violación, violencia familiar, relaciones patrimoniales). Por

ejemplo, en los casos de violencia familiar, se tendía a responsabilizar a la mujer por lo sucedido o se minimizaban los intereses del niño.

No obstante, en la actualidad, esta postura de los jueces de paz de aceptar como algo cotidiano o normal dichas prácticas ha ido desapareciendo. Asimismo, en el mismo trabajo, Ardito advierte que los jueces de paz ahora buscan otra alternativa de solución a los problemas de violencia familiar, donde procuran la protección de la víctima antes que la reconciliación con su agresor.

En la actualidad el Estado está dando importancia a erradicar todo tipo de violencia contra la mujer y cualquier integrante del grupo familiar. En ese sentido, se ha adoptado una serie de medidas para fortalecer la respuesta del sistema de administración de justicia y la política pública relacionada con la violencia contra las mujeres (Defensoría del Pueblo, 25 de noviembre de 2016). Entre ellas están la aprobación de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y su reglamento y establecer mecanismos de acceso a la justicia en materia familiar a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Sin embargo, estos avances normativos no serán suficientes si los sectores involucrados no garantizan que las políticas públicas frente a la violencia contra las mujeres sean implementadas de manera coordinada e interinstitucional y cuenten con presupuesto necesario para su implementación, como expresa la Defensoría del Pueblo en la misma fuente.

Adicionalmente, según el mismo documento, es importante considerar que - además de brindar servicios de atención de calidad e interdisciplinarios; responder de manera oportuna y eficaz en la protección de las víctimas y sancionar adecuadamente, a fin de evitar la impunidad- es imprescindible asegurar que la capacitación y especialización de los operadores de justicia sean continuos y no de manera aislada o esporádica, tal como instancias internacionales han recomendado al Estado peruano.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1991 (LOPJ) no contempla en ninguno de sus artículos del Capítulo VII (Juzgados de Paz) actuaciones de los jueces de paz en materia de violencia familiar. Sin embargo, en la actual Ley de Justicia de Paz N°29824, en su inc 4°, artículo 16° señala la competencia de los jueces de paz en materia de violencia familiar, solo en casos de que no exista un juez de paz letrado.

Del párrafo anterior, se puede apreciar que la Ley de Justicia de Paz introduce como cambio, la competencia de los jueces de paz en materia de violencia familiar en casos de que no exista un juzgado de paz letrado, lo que significa en términos normativos un mayor acceso a la justicia por el lado de las víctimas, es decir, el Estado se acerca en sus servicios de protección a la víctima.

Sin embargo, en la práctica real, como ya lo expresaron los jueces de paz entrevistados, al menos en la ciudad y su periferia del Cusco, resulta letra muerta porque estas denuncias se derivan a los juzgados de paz letrados y estos jueces no están técnicamente capacitados para tramitarlos.

Otra diferencia radica en la postura y/o actitud que tiene el juez de paz frente al problema de violencia familiar, pues el tema de la violencia familiar -o violencia contra la mujer, maltrato al niño y al anciano- ha ido en aumento en los últimos veinte años (1998-2018), y de esto se han percatado los jueces de paz entrevistados, optando por tener un cambio de actitud frente a esta problemática y, decidiendo no formar parte del contexto sociocultural machista que fomentaba este tipo de prácticas violentas en contra de la mujer, y como consecuencia de ello, en contra de algún miembro integrante de la familia (IDL, 1999).

La Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del año 2012 indicó que en el año 2010 se recogieron 100,800 denuncias de violencia contra la mujer en las comisarías a nivel nacional, de las cuales 41.5% provenía de Lima; el 4.0% de Cusco; el 2.6% de Lambayeque; y el 4.0% de Piura. Además, de la misma encuesta, se obtuvo información relacionada a la violencia familiar en las comunidades alto andinas del Cusco, en donde se señala que la violencia familiar es una práctica frecuente, que está normalizada e integrada a la cotidianidad (Campana, Benavides, Bellatin y Sarmiento, 2015).

Asimismo, dicha encuesta explica el origen y motivos de la violencia familiar en las comunidades alto andinas en el Cusco. Un tema común en las distintas manifestaciones de violencia era la disparidad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, tanto dentro del hogar como en el espacio público de la comunidad. Por ejemplo, se pudo observar que los hombres realizan las actividades económicas remuneradas fuera del hogar – son peones, agrícolas, mineros o comerciantes-, mientras que las mujeres

asumen completamente la crianza de los hijos, las labores domésticas y las actividades agropecuarias menores, como el pasteo de los animales, la siembra, el riego, entre otras (Campana, Benavides, Bellatin y Sarmiento, 2015).

Los mismos autores explican que esta división de tareas implica también que el rol de la mujer está asociado al ámbito doméstico, mientras el hombre concentra la mayor parte del poder económico de la familia, lo que se traduce en una normatividad social en cuanto al rol de la mujer, que es asumida por los distintos actores de la comunidad. La idea predominante y más extendida es que la mujer debe restringir su actividad al espacio privado, y cumplir con las funciones domésticas y el cuidado de los hijos a satisfacción de su pareja. Siendo así, en el hogar, los hombres son los principales encargados de supervisar el buen cumplimiento de estas funciones. La violencia estalla en situaciones en las que se considera que las mujeres han infringido esta norma de algún modo y por tanto han desafiado el orden impuesto.

Asimismo, añaden estos autores, otros casos de violencia se producen en situaciones en que las mujeres reclaman algún nivel de autonomía, ya sea económica o social.

Finalmente, otra manifestación del problema son los celos infundados y la desconfianza que tienen los hombres respecto a sus parejas. Adicionalmente, se obtuvo indicios de una tradición intergeneracional de violencia de género. Por ejemplo, se encontró que varias mujeres que reportaron ser agredidas por sus parejas contaron que en el pasado habían presenciado situaciones de violencia contra sus madres. Esto corresponde con lo descrito en la literatura por diversos autores, quienes sostienen que provenir de un hogar violento incrementa las posibilidades de experimentar violencia de pareja en la vida adulta (Campana, Benavides, Bellatin y Sarmiento, 2015).

Recientemente, la Corte Suprema informó a los medios que los casos de violencia familiar no se pueden atender de forma efectiva debido a que existe una excesiva carga procesal, así informo Elvia Barrios Alvarado, Juez Suprema y presidenta de la primera sala de derecho constitucional y social transitoria de la Corte Suprema, pues se recibieron más de 245 solicitudes de medidas de protección ante casos de violencia familiar en el 2017 (El Comercio Perú, 18 de junio de 2018).

De igual manera, Barrios indicó que a pesar de que existe un amplio marco

normativo en el país para atender los casos de violencia familiar, no se realiza una efectiva atención al respecto ya que existe una excesiva carga procesal, además agregó que hay un escaso personal especializado para atender a las víctimas, como psicólogos y asistentes sociales; órganos judiciales insuficientes, falta de conexión entre la policía y el Poder Judicial, así como una falta de sensibilización y conocimiento del problema de violencia de género.

Un reciente estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018) conjuntamente con el Ministerio del Interior, las mujeres en los centros urbanos, representan el mayor porcentaje de victimización, respecto de los varones y otras zonas del país. Y si tenemos en cuenta la estadística por grupos de edades, tenemos que la victimización de 15 a 29 años de edad de 31.8%, de 30 a 44 años de edad, 26.5%; de 45 a 64 años de edad, 22.1% y en el grupo de 65 y más años de edad, 14.5%.

De la misma encuesta, la más reciente que fue realizada entre agosto y diciembre del 2017, a 38 mil de 204 personas de 15 y más años de edad, da cuenta que el 26.1% de dicha población fue víctima, en algún momento y a lo largo del territorio nacional, de algún hecho delictivo. En Lima Metropolitana, el 29.4% de la población de 15 y más años de edad son agredidas; siendo Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y Santa Anita los de mayor victimización con 38.3%, 35.6% y 35.2% respectivamente. Mientras que, a nivel nacional, las regiones de Huancavelica y Junín presentaron porcentajes superiores al 40%; y lo que es realmente preocupante: el 83.6% de la población cree que puede ser víctima de algún hecho delictivo, según la percepción que se tiene al respecto.

Como se puede apreciar, nos encontramos ante una situación crítica, pues desde el gobierno central se han venido trabajando diversos mecanismos de prevención de violencia familiar —traducidos en leyes, normas, entre otros— que, a la fecha, no han tenido el resultado óptimo que se esperaba.

Siendo así, es válido el análisis respecto a las competencias restringidas que tienen los jueces de paz en cuanto a temas de violencia familiar, pues como indica la jueza suprema Barrios Alvarado, hay una deficiencia de personal especializado en estos temas, faltan órganos judiciales.

Considero que restringir a los jueces de paz- que son la primera instancia, el escalón más básico del poder judicial que atiende a los pobladores más vulnerables y ven



a diario este tipo de temas- competencias respecto a violencia familiar sería contraproducente ya que lo que se busca es erradicar todo tipo de violencia. Todo lo contrario, lo que la justicia de paz necesita es un fortalecimiento serio de parte del Estado, dicha necesidad ha sido percibida por los jueces de paz entrevistados y no solo en este año, sino ya de varios años atrás según diversos estudios realizados en el año 1998.

### **5.3.3. Otros cambios de la justicia de paz en los últimos veinte años**

#### **a. Acceso a la justicia**

Como se mencionó en el marco teórico, el autor La Rosa Calle define el acceso a la justicia como “el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria ante sus necesidades jurídicas” (La Rosa, 2009, p.116). Sin embargo, es importante también tener en cuenta que el acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a la capacidad de la población de un país para acudir, voluntariamente, a mecanismos tradicionales o alternativos, públicos o privados, de solución de controversias (PNUD, 2001).

En la actualidad, una de las mayores dificultades que enfrenta el Estado peruano es la de facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia. Esta dificultad ha permanecido como constante durante varios años. Es así como esta constante contribuyó a que se produjeron las desigualdades sociales y económicas, los problemas sociales empezaron a aparecer, los cuales repercuten y se sienten con mayor frecuencia en provincias a diferencia de la capital, generándose así ese sentimiento o sensación de que el Estado no está cerca del pueblo, solo de los que habitan en las grandes ciudades en provincia o en la capital.

Por lo expuesto en el marco teórico y teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a los jueces de paz, considero que se requiere trabajar en varias direcciones, a través del diseño y ejecución de labores preventivas, educando y orientando a la ciudadanía sobre sus derechos con relación al sistema de justicia.

Asimismo, considero que se debería expandir los servicios de asesoría legal gratuita, desarrollar y potenciar mecanismos de justicia alternativa como por ejemplo la

mediación, la conciliación extrajudicial, el arbitraje (que esté al alcance económico de todos no solo de las empresas), fortalecer las labores de la justicia de paz y, finalmente, eliminar los obstáculos que disuaden o impiden a la población iniciar o mantener un proceso en el Poder Judicial.

Ampliar las competencias legales de los jueces de paz resulta elemental si es que se quiere brindar un mejor servicio de acceso de justicia al ciudadano. Todo lo que implica brindar un mejor servicio de acceso a la justicia, implica también mejorar y/o fortalecer la institución jurídica de la Justicia de Paz.

Las competencias legales de los jueces de paz resultan muy limitadas en relación con las tareas que socialmente se les encomienda, en especial en materia de familia (Informe Defensorial N°109, 2006), lo cual pudo ser corroborado a través de las entrevistas realizadas a los jueces de paz.

Ahora, considero que si lo que se busca es mejorar el servicio de acceso a la justicia, se está buscando también mejorar el servicio de atención que se le brinda al usuario (en este caso el ciudadano, campesino, poblador), entonces, criterios como eficiencia, eficacia, no deben ser ignorados. Todo lo contrario, se deben tener en cuenta.

En esa misma línea, el Decreto Supremo N°004-2013-PCM (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública) indica que una de las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú era: la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público, deficiente diseño de la estructura de organización y funciones, infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente, entre otros. Estas deficiencias no son ajenas a lo que viene ocurriendo en la actualidad con la justicia de paz, pues de las entrevistas realizadas, ellos mismos han señalado que necesitan apoyo con el equipamiento, infraestructura y material de logística. Uno de los jueces de paz indicó que su despacho estaba ubicado en su propia casa (Ver en anexos entrevistas e imágenes para entrevista completa).

Siendo así se puede inducir que existe un problema en cuanto al presupuesto de parte del Poder Judicial que no logra implementar con equipos de cómputo y mobiliario los despachos de los jueces de paz.

Siguiendo con el Decreto Supremo N°004-2013-PCM, este documento también señala que se tiene como visión: un Estado moderno al servicio de las personas, lo que implica una transformación de sus propios enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos. En ese sentido, la presente política caracteriza ese Estado moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto.

Y finalmente, la relación que existe entre la gestión pública y la Justicia de Paz es que la primera se encuentra al servicio de la segunda, planificando, organizando, presupuestando y brindando las herramientas necesarias para su implementación y servicio al ciudadano.

Ahora presentamos un cuadro en el que se puede apreciar comparativamente el incremento de jueces de paz en los últimos veinte años:

Tabla 7  
*Jueces de paz a nivel nacional*

Año	1998	2014	2018
N° Total de Jueces de Paz	3,901	5,821	5,904
% Total	47.67%	71.14%	72.01%

Nota: Adaptado de IDL (1999), Consejo Nacional de la Magistratura (2014) y Luis Fernando Meza Farfán (comunicación personal, 28 de noviembre de 2018).

Del cuadro anterior se desprende que, en los últimos veinte años, los jueces de paz han aumentado.

Al respecto, es importante mencionar que la creación y supresión de juzgados de paz, conforme al artículo 44° de la Ley de Justicia de Paz vigente corresponde al Consejo Ejecutivo Distrital respectivo, la propuesta de su creación, considerando las condiciones demográficas, la capacidad de la población de acceso a la justicia, carga procesal, necesidad de servicio y las facilidades de comunicación entre las diversas instancias del Poder Judicial. Asimismo, también puede requerir su creación una comunidad campesina o nativa siempre y cuando cumpla las condiciones antes citadas.

Siendo así se reafirma que la Justicia de Paz es necesaria en el Perú, pues funciona como mecanismo de acceso a la justicia de las poblaciones vulnerables, estando presente en los lugares donde la justicia ordinaria no puede llegar y al alcance de todos.

Sin embargo, es importante recalcar que los principios establecidos en la Ley de Justicia de Paz no se logran concretar si es que los jueces de paz presentan inconvenientes al momento de brindar su servicio, lo cual de alguna u otra manera, afecta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, sobre todo teniendo en cuenta el principio de inmediatez que se ve afectado al ponerse en práctica.

#### **b. Apoyo a la justicia de paz en infraestructura y mobiliario**

En el año 1998, de acuerdo con el estudio realizado por el Instituto de Defensa Legal (IDL) en el que se visitó a varios jueces de paz y se observó que varios de los despachos donde ejercían sus labores no contaban con muebles, equipos y materiales de escritos.

Esto nos da luces que, en cuanto al tema de infraestructura y mobiliario, el Estado no ha fijado un presupuesto destinado a brindar las condiciones mínimas y óptimas a los jueces de paz para que puedan ejercer sus funciones.

En la actualidad, se ha podido corroborar que los despachos de los jueces de paz cuentan con las herramientas básicas necesarias (computadoras, impresoras, mesa y sillas) para poder ejercer sus labores. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los cuatro jueces de paz, algunos han señalado tener problemas con el material como, por ejemplo, las tintas de impresora, la misma impresora, entre otros.

Asimismo, en el artículo 40° de la Ley de Justicia de Paz se establece que la municipalidad de la circunscripción correspondiente está obligada a proporcionar un local idóneo para el funcionamiento del juzgado de paz. En esa misma línea, el artículo 41° establece que las Cortes Superiores de Justicia están obligadas a proporcionar a los juzgados de paz, identificación o insignias propias del cargo, las comunidades y las municipalidades de la circunscripción correspondiente deben apoyar la implementación logística del juzgado de paz.

Del párrafo anterior y de las entrevistas realizadas, se puede inferir que existe una falta de coordinación entre las municipalidades de la circunscripción correspondiente y los jueces de paz, quienes son los que deberían en principio estar al tanto y pedir la ayuda correspondiente a las municipalidades. Es así como se puede percibir una falta de atención por parte del Estado, que en este caso están representadas por las municipalidades

que vendrían a ser el gobierno local.

Por otro lado, si es que las municipalidades en algunos casos no han estado prestando el local para que los jueces de paz puedan ejercer sus labores, es necesario un mayor control por parte de las Cortes Superiores de Justicia y de la ODAJUP respectiva para evitar que por estos casos se incurra en un retraso en el servicio de acceso a la justicia, sobre todo en las zonas rurales donde las necesidades son mayores.

### **c. Modernización de la legislación que regula la justicia de paz**

En el año 1998, los artículos que regulaban las actuaciones de la justicia de paz se ubicaban del 61° al 71° del Capítulo VII – Juzgados de Paz del Título I – Órganos Jurisdiccionales; y el artículo 186° del Capítulo Único del Título II – Requisitos Especiales de La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) del año 1991. Esta era la principal regulación en aquel entonces.

En cuanto a su ubicación, los juzgados de paz están contemplados en el Título I, referidos a los órganos jurisdiccionales. La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de 1991 los distingue de los juzgados de paz “letrados”; los juzgados de paz funcionaban supletoriamente en las localidades donde no hubiese juzgados de paz letrados, a diferencia de los jueces de paz letrados, los jueces de paz no recibían remuneración.

El artículo 61° disponía que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial determinaba el número y ubicación de los juzgados de paz en función del volumen demográfico de cada centro poblado del país. El artículo 62° establecía que el juez de paz dedicaría al cargo el tiempo necesario según los requerimientos de la población, bajo el supuesto de que es una función que no precisa de una dedicación a tiempo completo. El artículo 63° obligaba al Poder Judicial a proveer a los juzgados de paz los “útiles indispensables para el cumplimiento de su función”, en tanto que los municipios y la comunidad quedan obligados a proveer del local al juzgado.

El artículo 64° consagra al juez de paz como un juez conciliador. El artículo 65° establecía las materias de su competencia, esto era en qué casos podía dictar sentencia, materias que normas posteriores han reducido ostensiblemente. El artículo 66° manda que el juez de paz levante un acta de todas las conciliaciones que promueva; en cuanto a las sentencias que dicte, precisa que el juez de paz no requiere sustentarlas jurídicamente,

pero si motivarlas con argumentos de hecho y de justicia o de equidad. El artículo 67° contempla en que materia el juez de paz no puede promover la conciliación (vínculo matrimonial, nulidad y anulabilidad de actos jurídicos o contratos, declaratoria de herederos, derechos sucesorios, testamentos, derechos constitucionales).

El artículo 69° regula la forma de selección y nombramiento del juez de paz a cargo del Consejo Ejecutivo Distrital, y establecía que el cargo tenía una duración de dos años y que las otras autoridades locales y organizaciones comunales tenían la prerrogativa de proponer candidatos. Al respecto, el citado artículo disponía que tienen preferencia los candidatos titulados, egresados o estudiantes de derecho. El artículo 70° consagraba a la justicia de paz como gratuita, con la excepción de las diligencias que se realicen fuera del juzgado, en cuyo caso el Consejo Directivo Distrital debía establecer una tabla de tasas o derechos. Finalmente, el artículo 71° establecía que el juez especializado o mixto de la respectiva provincia designaba al testigo actuario, quien tenía las funciones de un asistente o secretario del juez de paz para el juez de paz.

De este breve repaso de los artículos que comprendían las actuaciones del juez de paz en el año 1998 se desprende lo siguiente:

- La Justicia de Paz se encontraba de la estructura organizacional del Poder Judicial sin pertenecer a la carrera judicial.
- Los jueces de paz no eran remunerados, a diferencia de los jueces que forman parte de la carrera judicial.
- El Poder Judicial no asumía presupuestalmente la implementación del órgano jurisdiccional llamado Juzgado de Paz, pues se compartían las tareas de implementación con otras instituciones como los municipios y la colectividad.
- En los requisitos para acceder al cargo de juez de paz se exigía ser mayor de treinta años, tener primaria completa, ser vecino de lugar donde ha de ejercer el cargo, tener profesión u oficio conocidos; y conocer además del castellano, el idioma quechua o aymara o cualquier otro dialecto, si en el lugar donde va a actuar, predomina uno de ellos.

Al año 2018 algunas cuestiones han cambiado:

- La justicia de paz tiene un tratamiento normativo independiente conforme a su

propia Ley N°29824. En esta se establece un gran avance pues se organiza mejor su tratamiento, se define a la Justicia de Paz como un órgano integrante del Poder Judicial, cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú.

- Se regula su acceso al cargo, que es por elección popular o selección.
- Define al régimen del Juez de Paz, precisando que no pertenece a la carrera judicial pero que sin embargo sus decisiones tienen carácter jurisdiccional.
- Establece los principios que regulan los procedimientos que se tramitan ante el juez de paz como son básicamente: oralidad, concentración, simplicidad, igualdad, celeridad y gratuidad.
- Se promueve a través de la Ley la participación de las mujeres en los procesos de selección y elección del Juez de Paz.
- Establece cuales son los requisitos para acceder al cargo poniendo énfasis en conducta intachable y reconocimiento de su localidad y precisando no haber sido condenado por delito doloso, destituido de la función pública, revocado en cargo similar y deudor alimentario; además establece causales de impedimento e incompatibilidades.
- Establecen sus derechos, deberes, facultades y prohibiciones.
- Regula el acceso, duración y terminación en el cargo.
- Se definen cuáles son sus competencias y se le faculta al ejercicio de la función notarial.
- Asimismo, se regula el régimen disciplinario y las sanciones, estableciéndose cuales son las faltas leves, graves y muy graves que puedan cometer.
- Y, por último, regula la Oficina de Apoyo a la Justicia de Paz y su coordinación con la Justicia Comunitaria.

Por otro lado, es importante señalar que en el año 2004, antes de la promulgación de la Ley de Justicia de Paz N°29824, se creó la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONJAUP), órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial encargado de la formulación, planificación, gestión, ejecución y evaluación de las actividades de fortalecimiento y consolidación de la justicia de paz en el país, esto como

medida de fortalecimiento de la justicia de paz, pues se asumió en aquel momento que para mejorar el acceso a la justicia de todos los pobladores, era necesario fortalecer sí o sí la justicia de paz.





## **CAPÍTULO VI: MEDIDAS PARA FORTALECER LA LABOR DEL JUEZ DE PAZ**

### **6.1. Infraestructura y mobiliario**

Respecto a la infraestructura, la Ley de Justicia de Paz, señala en el artículo 4° que son Derechos de los jueces de paz contar con la infraestructura y los recursos materiales indispensables para el ejercicio de su función, para lo cual deben recibir el apoyo de las Cortes Superiores respectivas, de su comunidad y de los gobiernos locales (inciso 7°).

Asimismo, en el Capítulo IV - Despacho del Juzgado de Paz, el artículo 40° - Local, dispone que la municipalidad de la circunscripción correspondiente está obligada a proporcionar un local idóneo para el funcionamiento del juzgado de paz. En los centros poblados en los que no existan municipalidades, pero cuenten con juzgados de paz, las autoridades de las comunidades campesinas y nativas respectivas, deben facilitar un local para este propósito; El artículo 41° - Apoyo Logístico, dispone que las Cortes Superiores de Justicia están obligadas a proporcionar a los juzgados de paz la identificación o insignias propias del cargo y que, las comunidades y las municipalidades de la circunscripción correspondiente deben apoyar en la implementación logística del juzgado de paz.

En ese sentido, se puede afirmar que la Ley de Justicia de Paz establece las formas de colaboración a los juzgados de paz en cuanto a infraestructura y logística, por parte de las municipalidades de la circunscripción, las propias autoridades de las comunidades campesinas y nativas y las Cortes Superiores de Justicia respectivas.

Sin embargo, de las entrevistas realizadas a los jueces de paz, se advierte que

esto no siempre se cumple, pues algunos jueces de paz han señalado tener inconvenientes por falta de material de trabajo e infraestructura.

Considero que sería conveniente definir qué autoridad, a nivel de gobierno nacional, regional o local --- o las propias autoridades de las comunidades campesinas o nativas – se obligue exclusivamente a dotar de la infraestructura y material logístico para el trabajo a los jueces de paz y con ello el fortalecimiento de la Justicia de Paz.

Al otorgarse dicha obligación única y exclusivamente a una sola entidad, se disminuyen las posibilidades de descoordinación o desabastecimiento de la infraestructura y material logístico que obstruye de manera directa o indirecta en las labores del juez de paz; por lo que sugiero que esta obligación recaiga sobre una entidad a la que se le brinde el presupuesto necesario para atender la demanda y efectivizar el derecho del juez de paz citado en el inciso 7° del artículo 4° de la Ley de Justicia de Paz. Esto, sin perjuicio a las funciones de la ODAJUP de seguir diseñando y promoviendo medidas de apoyo a la Justicia de Paz.

En consecuencia, se debe promover un proyecto de ley que modifique la Ley de Justicia de Paz N° 29824 en este extremo, por las razones expresadas.

## **6.2. Modernización de la legislación**

La legislación sobre la Justicia de Paz, desde el año 1998 a la fecha, ha dado un gran avance. Como se ha desarrollado en el capítulo anterior de esta tesis, se ha diseñado y establecido un perfil de Juez de Paz acorde a las políticas de integridad y lucha contra la corrupción y a la naturaleza propia de la Justicia de Paz.

Sin embargo, hay aspectos que requieren ajustes como por ejemplo lo antes referido a la infraestructura y mobiliario; también al aspecto disciplinario. Este es un tema interesante que merece una investigación aparte pero que nos atrevemos a enunciar por causarnos preguntas o interrogantes respecto al control a los jueces de paz.

La Ley de Justicia de Paz, establece en el Título III el Régimen Disciplinario y Sanciones para los jueces de paz y con ello regula la responsabilidad disciplinaria, dispone el catálogo de faltas leves, graves y muy graves en los que pueden incurrir los jueces de

paz así como las sanciones respectivas. En el Capítulo IV establece el Procedimiento Disciplinario y faculta como órgano competente para conocer las quejas y denuncias a las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura – ODECMA de cada distrito judicial.

Es aquí donde se genera la interrogante, si es o no el órgano contralor idóneo para la investigación y sanción a los jueces de paz, quienes de acuerdo con el perfil muchos de ellos no tienen estudios de Derecho ni son Abogados, más aún, muchos de ellos sólo tienen secundaria completa pero además la idiosincrasia cultural propia del lugar donde ejercen sus funciones.

La Ley de Justicia de Paz señala que la ODECMA debe encargar la labor de control disciplinario de jueces de paz a personal especializado en esa material, el procedimiento disciplinario del juez de paz tiene una regulación especial con la finalidad de garantizarle el respeto a sus derechos y a un debido proceso, debiendo tenerse en consideración el grado de instrucción, su cultura, costumbres y tradiciones, así como su lengua materna y el nivel de conocimiento que tiene del idioma castellano.

Ante ello debo indicar que no debería ser la ODECMA el órgano de control disciplinario de los jueces de paz, pues las investigaciones que se llevan a cabo por la ODECMA, son realizadas o ejecutadas por magistrados que forman parte de la carrera judicial, que tienen una formación jurídica y una visión diferente, a comparación de los jueces de paz que muchas veces no cuentan con una formación jurídica, cuentan con una naturaleza distinta y particular para resolver sus conflictos. En consecuencia, deberían ser investigados y sancionados por un organismo independiente que conozca de la naturaleza de la justicia de paz.

Cabe mencionar que el miércoles 08 de mayo del 2019 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 30943, que crea la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial, cuyas funciones principales se encuentran en el artículo 102-A y son las de investigar en el marco del procedimiento administrativo-disciplinario, los hechos, acciones u omisiones que constituyan infracciones disciplinarias por parte de jueces de todos los niveles y del personal auxiliar jurisdiccional del Poder Judicial, salvo en el caso de los jueces supremos, cuyo expediente debe ser remitido a la Junta Nacional de Justicia

conforme a su competencia establecida en el inciso 3° del artículo 154° de la Constitución Política del Perú.

De la lectura de todas las funciones enunciadas en la citada Ley, no se advierte una expresa que indique su avocamiento a la investigación a los jueces de paz en estricto, por lo que cabe la interpretación de la expresión “por parte de jueces de todos los niveles (...)”

Resulta entonces una oportunidad interesante para mejorar la legislación de la justicia de paz y crear un órgano idóneo que se dedique única y exclusivamente al control disciplinario de los jueces de paz, pues estos son un número importante de jueces a nivel nacional que se encuentran ubicados en todo el territorio nacional, cuyo acercamiento a la población para la solución de sus conflictos constituye un apoyo estratégico al Poder Judicial y al fortalecimiento de una cultura de paz en el país.

### **6.3. Remuneración**

Uno de los temas observado en las entrevistas a los jueces de paz, es el referido a la Remuneración.

Como ya lo analizamos en el Capítulo 5 de la presente tesis, la Constitución (1993), establece como derechos sociales y económicos de la persona que “Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución” y que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual” (artículos 23° y 24°). Sin embargo, los jueces de paz no son remunerados.

Al respecto, remunerar al juez de paz es una medida que fortalece la labor del juez de paz en el desempeño de la labor jurisdiccional; por ello, considero que la Ley de Justicia de Paz debe modificar el artículo VI del Título Preliminar que establece: “La actuación del juez de paz es gratuita por regla general. De modo excepcional, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial reglamentará aranceles por diligencias y actividades espaciales que deba realizar el juez de paz”.

Como ya lo expresamos líneas antes, esta gratuidad de la administración de la

justicia de paz no debe confundirse con el que la actividad jurisdiccional de los jueces de paz no sea remunerada, por ello, actualmente, se hace referencia a la impartición de justicia por parte de los jueces cuyo significado no es otro que el desempeño de la función jurisdiccional, en tal sentido, la remuneración debiera estar a cargo del Estado peruano a través del Poder Judicial.

Es un trabajo el que desempeñan y constitucionalmente, todo trabajo es remunerado. El tener horarios de atención no afecta su derecho a la remuneración porque igual desarrollan un trabajo que en muchos casos es de consultoría básicamente absolviendo las interrogantes de la población para resolver su problema e incluso previniendo la judicialización.

En consecuencia, la remuneración al juez de paz por la labor jurisdiccional que desempeña debe ser remunerada.

#### **6.4. Ampliar la participación de la mujer como jueza de paz**

De acuerdo con la Constitución Política del Perú, el inciso 2° del artículo 2° establece el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, disponiendo que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. Asimismo, la Ley de Justicia de Paz, señala en Artículo VII.- Participación de la mujer, del Título Preliminar, que el Poder Judicial promueve la participación de las mujeres en los procesos de elección y selección del juez de paz.

Adicionalmente, el Estado peruano ha suscrito y ratificado tratados y compromisos internacionales en materia de igualdad de género como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Pese a ello, de acuerdo con lo antes citado en la presente tesis, aún constituye una barrera para la mujer acceder a puestos de trabajo promovidos por el Estado peruano, los prejuicios y estereotipos machistas a decir del autor La Rosa Calle, quien considera que la sociedad peruana se encuentra impregnado de una serie de trabas que impiden a las mujeres acceder a sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres (La Rosa

Calle, 2011). En los espacios rurales, la situación es mucho peor y constituye un serio obstáculo para que ellas, en calidad de ciudadanas, puedan hacer respetar sus derechos.

Es política pública del Estado peruano, la igualdad de género. De acuerdo con el Decreto Supremo N°008-2019-MIMP, la Política Nacional de Género constituye una política nacional multisectorial, cuya conducción está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La Política Nacional de Género se presenta como una medida para combatir la desigualdad entre hombres y mujeres, pues esta constituye un urgente desafío para el desarrollo sostenible. Asimismo, las brechas de género que existen (empleo, ingresos, usos de tiempo, participación, entre otras) hacen imprescindible la implementación de una política pública que desde un enfoque multisectorial y de género, aborde las principales causas de la discriminación y la desigualdad que afecta principalmente a las mujeres, quienes constituyen el 50.8% (INEI, 2017) de la población, viven con un limitado ejercicio de sus derechos fundamentales y oportunidades desarrollo, situación que requiere de una urgente intervención del Estado para impedir su sistemática reproducción social y transmisión intergeneracional.

Además, en dicha política se explica lo que es la discriminación estructural y sus efectos contra las mujeres, definiendo esta como el conjunto de prácticas reproducidas por patrones socioculturales instalados en las personas, instituciones y la sociedad en general, esta discriminación se expresa en prácticas y discursos excluyentes y violentos que son avalados por el orden social, donde hombres y mujeres se relacionan a nivel social, político, económico y ético. Finalmente, esta discriminación se evidencia en las diferentes oportunidades de desarrollo y consecución de planes de vida de las personas debido al hecho biológico de ser hombres y mujeres (Decreto N° 008-2019-MIMP).

Uno de los efectos de la discriminación estructural contra las mujeres, es la vulneración del derecho al acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, por ejemplo, a nivel de cargos de elección popular se observa que en el Perú hay una baja participación de mujeres, lo que se refleja también en la baja participación de las mujeres como juezas de paz según el Registro Nacional de Jueces de Paz del año 2018, en el que se puede advertir que la mayoría de jueces de paz a nivel nacional son

hombres.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores es que considero que se debe ampliar la participación de la mujer como jueza de paz, pues la presencia de mujeres en la administración de justicia, sobre todo a nivel de justicia local y en la sierra, constituye una garantía para las mujeres, en especial para aquellas que han sido víctimas de violencia; que, en efecto, el proceso de deconstrucción (Decreto N° 008-2019-MIMP) de patrones socioculturales y discriminatorios – que privilegian lo masculino sobre lo femenino- se está llevando a cabo y que los patrones, las normas y cultura institucional que refuerzan la situación de inferioridad o subordinación de las mujeres y la asignación desigual de roles, como factores que sustentan o causan el problema público de desigualdad de género, se están eliminando.

Debido a la complejidad de dicho proceso, el cambio es paulatino y los resultados se podrán apreciar a largo plazo. Sin embargo, considero que la implementación de la Política de Igualdad de Género es una de las medidas necesarias para erradicar la discriminación estructural contra las mujeres. De igual manera, será necesario que el Poder Judicial incorpore un enfoque de género en la justicia de paz específicamente para efecto de generar mecanismos que incentiven la postulación a los cargos de jueces de paz mediante elección y selección popular por las mujeres.

## CONCLUSIONES

- La Justicia de Paz constituye un mecanismo de acceso a la justicia para los ciudadanos del país.
- Las barreras económicas, culturales, sociales, lingüísticas aún constituyen obstáculos para el acceso a la justicia a través de la Justicia de Paz para los ciudadanos del Perú.
- La Justicia de Paz es el eje articulador entre la justicia especial y la ordinaria.
- La justicia de paz SÍ ha mejorado en los últimos veinte años (1998-2018) por los siguientes motivos:
  - a) Con la promulgación de Ley de Justicia de Paz N°29824 en el año 2012, se unificó y reformuló la normativa sobre la Justicia de Paz, reconociendo derechos y deberes de los jueces de paz y estableció las bases para un nuevo régimen especial para los jueces de paz. Asimismo, esta ley reforzar la impartición de justicia hacia los ciudadanos en zonas rurales y urbanos marginales del país, mejorando la calidad de acceso a la justicia en condiciones de respeto a la diversidad cultural.
  - b) La creación de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) en el año 2004, evidenció un avance por parte del Poder Judicial en el desarrollo de una política de justicia intercultural, pues se fortaleció más la Justicia de Paz y sus respectivas relaciones de coordinación con la Justicia Especial y la Justicia Ordinaria.
- Si bien los jueces de paz no perciben una remuneración, ello no dificulta que existan ciudadanos con vocación de servicio a su comunidad y postulen a las plazas de



jueces de paz a través de los mecanismos de elección y selección popular.

- La remuneración para la Justicia de Paz resulta ser un aspecto clave y pendiente de resolver, pues desde el punto de vista constitucional vulnera las disposiciones constitucionales que declaran que todo trabajo debe ser remunerado.
- De las entrevistas realizadas se desprende que, si bien las competencias legales del juez de paz son bastante restringidas, estas generalmente desbordan por la presión social, dirimiendo conflictos cuyo tratamiento por otras instancias es de difícil acceso.
- La Justicia de Paz, como órgano integrante del Poder Judicial, no recibe el apoyo ni atención suficiente para facilitar el desempeño jurisdiccional de los jueces, al tener disposiciones que distribuyen las obligaciones de implementación en infraestructura y logística en distintas entidades públicas, generando descoordinación entre las mismas.
- En cuanto a la participación de la mujer como jueza de paz, aún se encuentra pendiente fortalecerla pese a los avances culturales generados en la aceptación de que sea una mujer la que imparta justicia.

## RECOMENDACIONES

- Modificar la Ley de Justicia de Paz en lo relacionado a la remuneración del juez de paz. Es importante que el desempeño jurisdiccional de estos jueces sea remunerado en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.
- Se debe fortalecer la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena-ONAJUP como el órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial para tener mayor cobertura a través de las Oficinas Distritales de Apoyo a la Justicia de Paz – ODAJUP, en capacitaciones a los jueces de paz y articulación con las distintas entidades para la implementación de los juzgados de paz.
- Se debe modificar la legislación de Justicia de Paz fortaleciendo la especialización de sus jueces e incluso creando un órgano especializado para el control disciplinario dada la naturaleza de la Justicia de Paz.
- Se debe definir claramente el rol articulador de la Justicia de Paz con relación a la justicia ordinaria y la justicia especial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattas, J. (1997). Gasto Público y Acceso a la justicia. En A. T. Revilla. (Ed.), *Acceso a la Justicia*. Lima: Oficina de Proyectos del Poder Judicial.
- Andina. (17 de febrero de 2014) Lengua quechua tiene un gran presente y un futuro prometedor. *Andina: Agencia peruana de noticias*. Recuperado de <http://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=494660>
- Ardito Vega, W. (2007, 21 de agosto) Perú: Acceso a la justicia en el Perú. *Servindi*. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/2495>
- Ardito Vega, W. (2010). *La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales* (Tesis doctoral). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1399>
- Arias-Schreiber, F. y Peña Jumpa, A. (12 de enero de 2016) Propuestas para el sector justicia y el sistema judicial peruano. Parthenon.pe. Recuperado de <http://www.parthenon.pe/mas/teoria-general-del-derecho/sociologia-del-derecho/propuestas-para-el-sector-justicia-y-el-sistema-de-justicia-del-estado-peruano/>
- Ballon Aguirre, F. (2002). *Introducción al derecho de los pueblos indígenas*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Berraondo, Mikel. (12 de febrero de 2015). 5 respuestas sobre el sistema judicial del Perú [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://www.fiiapp.org/5-respuestas-sobre-el-sistema-judicial-de-peru/>
- Birgin, H. y Gherardi, N. (2008). El acceso a la justicia como un derecho fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de la mujer. En A. Etchegoyen (cord.), *Mujer y acceso a la justicia. Conferencia 2008*. Buenos Aires: APDH-AECID. Recuperado de <http://www.jusformosa.gob.ar/escuela/violencia/MOD7-3-BibliografiaSugerida.pdf>
- Brandt, H.-J. (1987). Conflictos principales en la justicia de paz y su tramitación. *La justicia de paz y el pueblo* (pp. 45-69). Lima: Fundación Friedrich Naumman.
- Brandt, H. J. (1990). *En nombre de la paz comunal: un análisis de la justicia de paz en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Naumann.

- Brandt, H.-J. (2016) *Indigene Justiz im Konflikt*. Ecuador. Baden-Baden: Nomos.
- Bringiotti, M. I. (2002) *Violencia Familiar*. Santa Fe: Editorial Culzoni.
- Campana, S., Benavides, M., Bellatin, P. y Sarmiento, P. (2015). *Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso de cuatro comunidades. GRADE. Grupo de análisis para el desarrollo. Documento de Investigación. Etnicidad, genero, ciudadanía y derechos.*
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1983). El acceso a la justicia. *Revista Jurídica Jurisprudencia Argentina, 1983(III)*.
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1996). *El Acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2006). *Presentan amicus curiae ante la comisión interamericana de derechos humanos* (n° 12.034). Recuperado de [http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/E9CF24E8A2168506C1257D0800300344/\\$file/IACHR%20-%20Peru%20-%202005%20-%20Five%20Pensioners%20\(Right%20to%20Property\)%20\(Briefs%20Spanish\).pdf](http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/E9CF24E8A2168506C1257D0800300344/$file/IACHR%20-%20Peru%20-%202005%20-%20Five%20Pensioners%20(Right%20to%20Property)%20(Briefs%20Spanish).pdf)
- Cerdán, J. F. B. (2009). El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas: escenarios de conflictividad y de coordinación. *Revista IIDH*, (49), 311-361
- Colom, E. (s. f.) Los jueces legos. *V-Lex España. Información Jurídica Inteligente*. Recuperado de <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/jueces-legos-206077>
- Conferencia de Ministros de Justicia y de los Países Iberoamericanos y Ministerio de Justicia de Chile. (2007). *Acceso a la Justicia en Iberoamérica: Lineamientos para una guía de buenas prácticas*. Santiago de Chile: s. e. Recuperado de <https://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/123COMJIBAcceso-a-la-Justicia.pdf>
- Congreso de la República. (3 de enero de 2012). *Ley de justicia de paz [Ley 29824]*. El Peruano. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-la-justicia-de-paz-ley-n-29824-736089-1/>
- Congreso de la República. (22 de noviembre de 2015). *Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar [Ley 30364]*. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-ley-n-30364-1314999-1/>
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2014). *Reporte de la magistratura, n° 007-2014*.
- Constitución Política del Perú. (1993). Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf>
- Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ. (2010). *Justicia Comunal en el Perú*. Recuperado de

[https://www.servindi.org/pdf/JUSTICIA\\_COMUNAL\\_EN\\_EL\\_PERU\\_GTZ.pdf](https://www.servindi.org/pdf/JUSTICIA_COMUNAL_EN_EL_PERU_GTZ.pdf)

Cornejo Franklin, C. F. (2018, 5 de septiembre). Ciudadanía, medios y lucha contra la corrupción. Recuperado de <https://www.uarm.edu.pe/Noticias/facultades/articulo-ciudadania-medios-lucha-contra-corrupcion#.XWmq4bfVLIU>

Corte Suprema de Justicia de la República (2009). Acuerdo Plenario N°5 2009/CJ-116.

Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Brasilia: XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

Curaca (2019, 27 de agosto) En *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Recuperado de <https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Curaca&oldid=118610707>

Curi, P. (8 de enero de 2015) Derecho al Trabajo y a una Justa Remuneración – Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. [Mensaje en un blog] Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/perycuri/2015/01/08/derecho-al-trabajo-y-a-una-justa-remuneracion-declaracion-americana-de-los-derechos-y-deberes-del-hombre/>

Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 4 de abril de 2019.

Defensoría del pueblo. (2006). Propuestas básicas para la reforma de justicia en el Perú. (Informe Defensorial N°109). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/FE4786159527A44F05258154005B0528/\\$FILE/Informe\\_N\\_109.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/FE4786159527A44F05258154005B0528/$FILE/Informe_N_109.pdf)

Defensoría del Pueblo. (25 de noviembre de 2016). Retos del Estado Peruano para enfrentar la violencia contra las mujeres [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://www.defensoria.gob.pe/blog/retos-del-estado-peruano-para-enfrentar-la-violencia-contra-las-mujeres-hacia-el-bicentenario/>

El Comercio Perú (18 de junio de 2018). Recibieron 245 mil solicitudes de medidas de protección en el 207. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/recibieron-245-mil-solicitudes-medidas-proteccion-2017-noticia-528879>

Etxeberria Guridi, P. (s. f.). La organización de la justicia en dos estados de nuestro entorno: el modelo portugués y el modelo francés. *Euskonews*. Recuperado de <http://www.euskonews.com/0454zbk/gaia45406es.html>

Exitosa Noticias. (26 de febrero de 2019) Desaprobación del Poder Judicial llega a 94.6 %. *Exitosa*. Recuperado de <https://exitosanoticias.pe/v1/desaprobacion-del-poder-judicial-llega-a-94-6/>

Fernandez Revoredo, M. (2006). Usando el género para criticar el Derecho. *Revista Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (59), 357-369.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2009). Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Cochabamba: FUNPROEIB Andes.

Recuperado de [https://www.unicef.org/honduras/tomo\\_1\\_atlas.pdf](https://www.unicef.org/honduras/tomo_1_atlas.pdf)

Forja. (2006). Acceso a la justicia: Realidades, Tendencias y Propuestas. Acceso a la justicia: Realidades, Tendencias y Propuestas, p.6.

Garth, B. (junio de 1994) Access to Justice. En *World Bank Conference on judicial Reform un Latinoamerican and the Caribbean*. Simposio llevado a cabo en World Bank Conference, Washigton DC.

Griffiths, John (1986). What is legal pluralism? *The journal of legal pluralism and unofficial law*, 18(24), 1-55.

Guerra Cerrón, M. (s. f.) *Justicia de paz en el Perú*. Recuperado de [https://www.law.ufl.edu/\\_pdf/academics/centers/cgr/7th\\_conference/Justicia\\_de\\_Paz\\_el\\_el\\_Peru.pdf](https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/7th_conference/Justicia_de_Paz_el_el_Peru.pdf)

Gutierrez Iquise, S. (2017, diciembre 18). Esta es la declaración suscrita en el VIII Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural en Ayacucho. Recuperado de: <https://legis.pe/declaracion-viii-congreso-internacional-justicia-intercultural-ayacucho/>

Hernandez, C. (2017). Qué es la violencia familiar. México: Salud180. Recuperado de <http://www.salud180.com/salud-dia-dia/que-es-la-violencia-familiar>

Instituto de Defensa Legal (IDL). (1999). *Justicia de paz. El otro Poder Judicial. 1998* (primera edición). Lima: Instituto de Defensa Legal.

Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI). (2007). *La pobreza en el Perú en el 2007. Informe Técnico*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informático (INEI). (2017). Censos 2017. Recuperado de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/inei-poblacion-en-peru-asciende-a-31-millones-237285>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1646/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1646/libro.pdf)

Juez de paz (Perú). (2019, 13 de julio) *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Recuperado de [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Juez\\_de\\_paz\\_\(Per%C3%BA\)&oldid=117381026](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Juez_de_paz_(Per%C3%BA)&oldid=117381026).

KOIWE Recursos Humanos. (s.f.). Remuneraciones y beneficios. Buenos Aires, Argentina: KOIWE. Recursos Humanos. Recuperado de <http://www.koiwerrhh.com.ar/remuneraciones.html>

La República. (3 de enero de 2019). *Suplemento judicial Cusco*.

La Rosa Calle, J. (2009) El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio. *Derecho PUCP*, (62), 116- 123.

- La Rosa Calle, J. (2011). Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. *Revista Pucp* 62, 29- 30.
- Larrea Macise, L. M. (2011, 2 de noviembre). La importancia del acceso a la justicia. Apuntes sobre su regulación e interpretación en México. *Distintas Latitudes*. Recuperado de <https://distintaslatitudes.net/la-importancia-del-acceso-a-la-justicia-apuntes-sobre-su-regulacion-e-interpretacion-en-mexico>
- Ley Orgánica del Poder Judicial. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 13 de diciembre de 1991.
- Ley N° 29824. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 3 de enero de 2012.
- Machicado, J. (enero de 2011) ¿Qué es el pluralismo jurídico? [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://jorgemachicado.blogspot.pe/2011/01/plujur.html>
- Medina Rospigliosi, R. (s. f.). Primer decenio de la conciliación extrajudicial en el Perú, problemas y propuestas de cambio. Estados Unidos: Mediate. Everything Mediation. Recuperado de [https://www.mediate.com/articles/conciliacion\\_extrajudicial.cfm](https://www.mediate.com/articles/conciliacion_extrajudicial.cfm)
- Movimiento Manuela Ramos. (2008) *Diagnóstico situacional del servicio de justicia de paz letrada y de justicia de paz*. Lima: Editorial Manuela Ramos.
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Fortaleciendo la justicia de paz en el Perú*. Lima: Poder Judicial del Perú.
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP). (2015). *Protocolos para una justicia intercultural*. Lima: Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP). (2016). *La justicia de paz del Perú. Rurasqanchiqmi*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial.
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP). (2018). *Registro Nacional de Jueces de Paz 2018*.
- Ontiveros, A. (2010). Relaciones entre los pueblos originarios y los estados americanos. En *I Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural en Pueblos Indígenas, Comunidades Andinas y Rondas Campesinas*. Simposio llevado a cabo en el congreso en La Merced, Junín.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2007). *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s. f.). Acceso a la justicia. *La Onu y el estado de derecho*. Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2010, 23 diciembre). Acceso a la justicia. *Órgano Judicial*. Recuperado de

<http://www.organojudicial.gob.pa/transparencia/acceso-a-la-justicia>

- Ortiz Sanchez, J. I. (2014). *El derecho fundamental del acceso a la justicia y las barreras de acceso en poblaciones urbanas pobres en el Perú* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Recuperado de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5738/ORTIZ\\_SANCHEZ\\_JOHN\\_ACCESO\\_JUSTICIA.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5738/ORTIZ_SANCHEZ_JOHN_ACCESO_JUSTICIA.pdf?sequence=1)
- Pasara, L. (1978). *Reforma agraria: derecho y conflicto*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/1150/1/Luis-Pasara\\_Reforma-agraria-derecho-conflicto.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/1150/1/Luis-Pasara_Reforma-agraria-derecho-conflicto.pdf)
- Pasara, L. (1984). Perú: ¿Administración de Justicia? *Administración de Justicia en América Latina*. Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. pp.202-203
- Pasara, L. (2005). *Los abogados de Lima en la administracion de justicia de Lima. Una aproximación preliminar*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Justicia Viva.
- Peña Jumpa, A. (1998). *Justicia Comunal en el Perú: El caso de Calahuyo*. Lima: PUCP.
- Peña Jumpa, A. (2012). Barreras de Acceso a la Justicia, y la Justicia Comunal como Alternativa en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (38), 360-368.
- Peña Jumpa, A. (2014, 9 de octubre). Justicia intercultural en el Perú. *IUS 360*. Recuperado de <http://ius360.com/columnas/justicia-intercultural-en-el-peru/>
- Peña Jumpa, A. (2016). El derecho constitucional a una justicia comunal en el Perú. Una aproximación desde la experiencia de los aymaras de Huancané, Puno. *Derecho & Sociedad*, (47), 187-198.
- Poder Judicial del Perú. (2011). Congresos Internacionales de Justicia Intercultural en Pueblos Indígenas, Comunidades Andinas y Rondas Campesinas. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/b7fa7e004e9db18f82a3ebd847a63738/Congresos+Internacionales+sobre+Justicia+Intercultural+en+Pueblos+Ind%C3%ADgenas.pdf?MOD=AJPERES>
- Poder Judicial del Perú. (2016). *Justicia de paz en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial.
- Poder Judicial del Perú, Consejo Nacional de la Magistratura, Fiscalía de la Nación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, y Academia de la Magistratura. (2017). *Acuerdo Nacional por la Justicia*. Recuperado de [https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/06\\_Acuerdo-Nacional-por-la-Justicia-Nota-conceptual-para-difusi%C3%B3n.pdf](https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/06_Acuerdo-Nacional-por-la-Justicia-Nota-conceptual-para-difusi%C3%B3n.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *Manual de políticas públicas para el Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: Ediciones del instituto.



- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2001). De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia. Informe Revisado, Misión Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú, PNUD, Ministerio de Justicia.
- Roche, C. y Richetr, J. (2005). *Derechos Humanos, equidad y acceso a la justicia*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Ruiz Molleda, J. C. (2011) La interpretación del Artículo 149 de la Constitución Política por la Corte Suprema del Perú. En Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (Ed.), *La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos*. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/chapitrage/fiche-chapitrage-10.html>
- Siles, A. (1998). *La justicia de paz y su labor esencialmente conciliadora: Un análisis de actas de conciliación*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Schiappa-Pietra, O. (1997). *El Problema de acceso a la justicia en el Perú: Análisis de sus implicancias a modo de diagnóstico*. Lima: Poder Judicial.
- Stanford Children's Health. (s.f.). Recuperado de <https://www.stanfordchildrens.org/es/topic/default?id=violenciafamiliar-85-P04668>
- Thompson, J. (2000). *Acceso a la Justicia y Equidad* (primera edición). San José: BID y Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Vega Luna, E. (2015). *FORO NACIONAL: Ley de coordinación y armonización intercultural de la justicia*. Lima: Congreso de la República.
- Von Benda Beckmman, F. (2002). Who's afraid of pluralism? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 34(47), 37-82.
- Yrigoyen Fajardo, R. (1995). *De la criminalización de la diferencia cultural a la legitimación de un orden pluralista (Perú, Países Andinos)*. (Tesis de maestría). Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Zúñiga, M. y Ansión, J. (1997). *Interculturalidad y educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.