

PROTOSCOLOS PARA UNA JUSTICIA INTERCULTURAL

- PROTOCOLO DE COORDINACIÓN
ENTRE SISTEMAS DE JUSTICIA
- PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN PROCESOS JUDICIALES
QUE INVOLUCREN A COMUNEROS Y RONDEROS

PROTOSCOLOS PARA UNA JUSTICIA INTERCULTURAL

- PROTOCOLO DE COORDINACIÓN
ENTRE SISTEMAS DE JUSTICIA

- PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN PROCESOS JUDICIALES
QUE INVOLUCREN A COMUNEROS Y RONDEROS

Edita:

Poder Judicial
Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena - ONAJUP
Jr. Manuel Cuadros 182-204 Oficina 501 Lima, Perú
Telf.: 511 4101010 Anexo 11540
www.onajup.pe

El contenido de la presente publicación ha sido elaborado con el apoyo técnico del Programa para la Cohesión Social en América Latina - EUROSociAL de la Unión Europea.

Realización gráfica:

Neva Studio S.A.C.
Calle Tomas Ramsey 762 - Lima 17
Perú, junio 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-12339



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

ÍNDICE GENERAL

Presentación	5
1. Protocolo de coordinación entre sistemas de justicia	7
2. Protocolo de actuación en procesos judiciales que involucren a comuneros y ronderos	55

PRESENTACIÓN

La Constitución Política del Perú reconoce a toda persona el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural, atribuyéndole al Estado el deber de protegerlo (artículo 2, inc. 19); mientras que en el caso concreto de los integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, complementa el anterior postulado señalando que sus organizaciones pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario y siempre que se respeten los derechos fundamentales, encomendándole a una ley la responsabilidad de precisar la forma en que esta jurisdicción especial coordina con el Poder Judicial (artículo 149). Dichos aspectos también figuran en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Respetando este mandato del Poder Constituyente, el Poder Judicial viene promoviendo medidas que garanticen la pertinencia cultural dentro del servicio de justicia y promuevan la potestad jurisdiccional de las comunidades y rondas del país, con mayor razón si son estas últimas las principales colaboradoras de la paz local, en lugares donde nuestras raíces culturales e históricas todavía siguen tan latentes como antaño.

Así, desde la Presidencia del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) se han impulsado diversas medidas que han tenido como resultado la creación de órganos especializados en la disciplina de la justicia intercultural como la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz; la adopción de acuerdos plenarios como el 1-2009/CJ-116, que por primera vez examina, desde la óptica del pluralismo jurídico, la intervención jurisdiccional de las rondas campesinas y su contacto con el derecho penal; o la elaboración del “Proyecto de Ley de Coordinación intercultural de la justicia”, presentado por el Poder Judicial al Congreso de la República en octubre de 2011.

Continuando con esta línea de trabajo, presentamos estos dos protocolos, aprobados mediante la resolución administrativa 333-2013-CE-PJ. Reafirmamos que ambos comparten el fin último del reconocimiento y valoración de la diversidad cultural en los servicios judiciales que brinda el Estado aunque, ciertamente, cuentan con características y objetivos específicos.

En efecto, el “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” está orientado a establecer los principios, pautas y estrategias que las autoridades de los sistemas de justicia, ordinarios y especiales, deben tener en cuenta al momento de relacionarse. Tiene como base el diálogo en condiciones de igualdad como guía de la coordinación y

cooperación entre los diversos actores de la justicia intercultural. Todo ello buscando superar la tendencia a la homogenización de las tradiciones jurídicas y la imposición del derecho positivo por sobre el derecho propio de los diversos pueblos del país.

Por otro lado, el “Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos”, pretende implementar la pertinencia cultural en el servicio que brinda el Poder Judicial a estos actores cuando se encuentren inmersos en procesos ordinarios, estableciendo para tales efectos algunas garantías relacionadas con los derechos culturales y lingüísticos, así como un conjunto de principios y reglas que produzcan un cambio positivo en el comportamiento de las autoridades estatales frente a estos ciudadanos y sus colectivos.

Ambos protocolos tienen fuerza regulatoria y son de cabal cumplimiento por haber sido aprobados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (resolución administrativa 333-2013-CE-PJ). De este modo, estos dos documentos sirven como pilares en la mayor cautela de los derechos fundamentales pertenecientes a las comunidades y rondas, con miras a aproximarnos cada vez más a la correcta administración de justicia en todo el Perú.

Estamos seguros de que con estos dos documentos, el Poder Judicial del Perú se coloca a la vanguardia en el cumplimiento de normas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas; la Ley 29735, ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú; o las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad, entre otras. Pero por encima de ello, nuestro mejor deseo es que ambos instrumentos sirvan para mejorar las condiciones de inclusión de sectores históricamente postergados de nuestro país.

Víctor Ticona Postigo
Presidente del Poder Judicial

**1.
PROTOCOLO
DE COORDINACIÓN
ENTRE SISTEMAS
DE JUSTICIA**

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
II. CONTEXTO	12
1. Compromisos institucionales	13
2. Contexto político y social	14
3. Transformaciones en el Poder Judicial	15
a) La creación de organismos especializados	15
b) El desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial	18
c) La elaboración de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción ordinaria y especial	19
d) La creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros	20
III. NORMAS	22
1. Derecho internacional	22
2. Derecho comparado	26
IV. JURISPRUDENCIA Y RECOMENDACIONES	32
1. Sistema de Naciones Unidas	32
2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos	34
3. Otras referencias de la justicia comparada	35
V. OBJETIVO	37
VI. CONCEPTOS	38
VII. PRINCIPIOS	43
VIII. FACTOR DE CONGRUENCIA	46
IX. RESPONSABILIDADES/DEBERES	47
X. COMPETENCIA	48
XI. FUNCIONAMIENTO DE LA COORDINACIÓN	50

I. INTRODUCCIÓN

Las iniciativas del Poder Judicial para reconocer la pluralidad cultural y étnica en materia de justicia no son recientes y han adquirido un mayor grado de consistencia, articulación e institucionalidad en los últimos años, principalmente en dos ámbitos: el institucional y el de ejercicio jurisdiccional. En el primer caso, han estado a cargo del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ), y de su Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP); y, en el segundo caso, han sido promovidas por la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú.

La suma de ambos esfuerzos ha permitido la creación de órganos especializados en el ámbito de la promoción, investigación y formación en justicia intercultural, de la mano con el estreno de nuevos espacios de coordinación y diálogo con la jurisdicción especial, y con el desarrollo de jurisprudencia con enfoque intercultural.

Una muestra de lo anterior fue la conformación de la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, mediante resolución administrativa 202-2011-P-P, el 11 de mayo de 2011. Esta comisión estuvo integrada inicialmente por el Juez Supremo Víctor Prado Saldarriaga, en calidad de presidente, el Juez Supremo Jorge Solís Espinoza y el Juez Superior Jorge Fernando Bazán Cerdán¹; posteriormente se incorporaron el Juez Supremo Duberlí Apolinar Rodríguez Tineo y el consejero Eliseo Giampol Taboada Pilco. Uno de los objetivos de la comisión fue elaborar la propuesta legislativa que viabilice la coordinación y la interacción entre los sistemas de justicia que coexisten en nuestro país, encargo que se concretó el 5 de octubre de 2011 mediante el proyecto de ley 313/2011-PJ².

Dicho proyecto de ley es el modelo que guía al presente Protocolo. Desde su particular jerarquía, este último documento, también busca atender las demandas de jueces ordinarios, jueces de paz y autoridades comunales y ronderas en busca de reglas y pautas que les permitan coordinar y cooperar para que los derechos de acceso a la justicia y a la jurisdicción especial sean fortalecidos en todo el territorio del país³.

1 La Comisión contó con la asesoría permanente de los señores Horst Schönbohm, Luis Fernando Meza Farfán y Kenneth Garcés Trelles. Adicionalmente, la secretaría técnica estuvo a cargo de los señores Pedro Castillo Castañeda y Jaime Escobedo Sánchez.

2 La propuesta legislativa fue aprobada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República mediante resolución administrativa 2013-2011-SP-CS-PJ del 29 de septiembre de 2011, y presentada al Congreso de la República mediante oficio 7353-2011-SG-CS-PJ del 5 de octubre de 2011.

3 Durante el año 2012 se desarrolló un taller de presentación y debate del Protocolo ante representantes de las principales organizaciones indígenas del país, lo que permitió recoger sus aportes y validar el documento.

II. CONTEXTO

La Constitución Política de 1993, en los artículos 2 inciso 19 y 89, establece una serie de disposiciones que reconocen la identidad étnica y cultural de las personas como un derecho fundamental a la vez de un deber del Estado de respetarla; en tanto que en el artículo 149 reconoce la facultad jurisdiccional de las comunidades campesinas y comunidades nativas, con apoyo de las rondas campesinas, y dispone que una ley desarrolle la coordinación entre estas organizaciones con la Justicia de Paz y las demás instancias del Poder Judicial.

En cuanto al artículo 149, interpretado a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴ constituyó un avance significativo respecto a las normas entonces vigentes en materia de reconocimiento de la jurisdicción especial y de su relación con la jurisdicción ordinaria. Nos referimos, por un lado, a la Ley General de Comunidades Campesinas (ley 24656) y a la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva (decreto ley 22175). Ambas normas, expresa o implícitamente, reconocen a las comunidades campesinas y nativas la facultad de resolver conflictos pero circunscrita a un listado de materias y sin pronunciarse sobre la coordinación interforal⁵. Por otro lado, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (decreto supremo 017-93-JUS) no contemplaba disposiciones referentes a la coordinación con la jurisdicción especial⁶. En este sentido, es la Ley de Justicia de Paz (ley 29824) la primera en ofrecer algunas respuestas sobre la necesaria coordinación con la jurisdicción ordinaria y la especial⁷.

Ante esta realidad normativa, el Poder Judicial asume el reto de elaborar y aprobar el presente “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia”, como una primera respuesta del Estado frente al encargo dado por el Poder Constituyente en el artículo 149 de la Constitución, que sirva para delimitar sus principios y las principales pautas de coordinación interforal en tanto el Congreso de la República aprueba la ley especial. A continuación presentamos un resumen de los antecedentes que sirvieron para su elaboración.

4 Ratificado por el Estado peruano mediante resolución legislativa 26253 del 2 de diciembre de 1993.

5 Por ejemplo, el artículo 19 del decreto ley 22175 señala que las comunidades nativas tienen competencia para atender faltas y conflictos civiles de mínima cuantía.

6 Cuando la Constitución entró en vigencia, la Ley Orgánica del Poder Judicial sólo reconocía a la Justicia de Paz y establecía sus competencias en el artículo 61 y siguientes, pero no contenía disposiciones sobre su relación con las autoridades de la jurisdicción especial.

7 Esta última norma fue promovida por el propio Poder Judicial por el rol preponderante que los jueces de paz desempeñan en el acceso a la justicia y en la coordinación interforal.

1. Compromisos institucionales

A partir del año 2003, el Estado en general y el Poder Judicial en particular asumen una serie de compromisos políticos orientados a promover el acceso a la justicia, especialmente entre poblaciones rurales que residen en las zonas menos accesibles del país y presentan rasgos culturales particulares. Lo característico de estos compromisos, en lo que al Poder Judicial concierne, es que a las usuales medidas para ampliar la cobertura judicial, se le agregan la promoción o reconocimiento de la justicia especial (comunal y ronderil), así como la regulación y mejora de las relaciones de coordinación entre los jueces ordinarios, las autoridades de la justicia especial y los jueces de paz.

El primero de este grupo de compromisos es el Acuerdo Nacional. Se trata de un acuerdo político suscrito el 22 de julio de 2003 por representantes de diversos sectores del Estado y de la sociedad civil; y que en el caso concreto del Poder Judicial significa su compromiso por “garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz (...) así como regular la complementariedad entre éste (Poder Judicial) y la justicia comunal” (vigésimo octava política de Estado).

Otro documento central es el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que fue elaborado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). Se trata de una iniciativa que convocó a autoridades del Poder Judicial, otros operadores del sistema nacional de justicia y representantes de la sociedad civil, y en cuya área I titulada “Acceso a la justicia” se proponen hasta siete proyectos destinados a fortalecer la Justicia de Paz y mejorar las relaciones entre el Poder Judicial y la justicia comunal⁸.

Finalmente, otros compromisos esenciales son las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad y la Carta de Derechos de las personas ante el Poder Judicial Peruano, ambos suscritos por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el año 2010 (resolución administrativa 266-2010-CE-PJ). En el primer caso, se trata de un instrumento que se concentra en establecer lineamientos internacionales para mejorar el acceso a la justicia

⁸ Los proyectos propuestos son los siguientes: elección directa de jueces de paz, fortalecimiento de la justicia de paz, aspectos procesales de los juzgados de paz, mejor redacción a nivel constitucional de la justicia comunal, ley de desarrollo constitucional y programas de sensibilización y capacitación sobre el estado pluricultural de derecho.

de población en condición de vulnerabilidad ante el sistema de justicia ordinario. Sin embargo, también contiene algunas reglas referidas al reconocimiento de los sistemas de resolución de conflictos alternativos y a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación institucionalizados. Así por ejemplo, el documento señala la conveniencia de promover las formas de resolución de conflictos de las comunidades indígenas y propiciar su armonización con la administración de justicia estatal (regla 48); y también dispone que se establezcan mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales “destinados a gestionar interdependencias entre órganos y entidades públicas y privadas” (regla 39). En el segundo caso, la Carta incluye principios y reglas que buscan mejorar la administración de justicia para aquellos ciudadanos más desprotegidos.

En suma, los cuatro documentos resumidos contienen los principales compromisos del Poder Judicial en cuanto a la necesidad de promover la jurisdicción especial y tomar medidas para mejorar su relación con el Estado.

2. Contexto político y social

Los cambios institucionales en el interior del Poder Judicial no han sido ajenos al contexto de cambio sobrevenido en el Perú durante los últimos diez años. Sin duda que en el plano político y social los mayores cambios apreciados son el ascenso en las demandas de las organizaciones de rondas campesinas por un efectivo reconocimiento de su función jurisdiccional; la libertad y el archivamiento de los procesos seguidos contra sus autoridades; y la mejora de las relaciones entre los sistemas de justicia especial y ordinario.

Por otro lado, el denominado “Baguazo”, ocurrido el 5 de junio de 2009 en la provincia de Bagua, región de Amazonas, también ha sido un punto de inflexión en el diseño de políticas interculturales desde el lado del Poder Judicial. En efecto, los luctuosos hechos causaron una conmoción social y promovieron que las diferentes instituciones y poderes del Estado tomaran medidas para atender las demandas de los comuneros campesinos, nativos y ronderos. En el caso concreto del Poder Judicial, el “Baguazo” significó la aceleración del proceso de ampliación de su política jurisdiccional orientada a atender la diversidad cultural y el acceso a la justicia. Dan cuenta de ello las respuestas del personal de las ODAJUP y la ONAJUP durante la elaboración del Plan Estratégico 2012 – 2015⁹.

9 Plan Estratégico de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP) 2012 – 2015, versión 1.0 de julio de 2011.

En cada una de estas se expresa la preocupación de los funcionarios por la creciente conflictividad social que envuelve el área de intervención de la Justicia de Paz y la justicia especial¹⁰.

3. Transformaciones en el Poder Judicial

Los cambios internos y las transformaciones externas que han dado lugar al desarrollo de una política de justicia intercultural en el Poder Judicial se organizan alrededor de cuatro líneas de acción: 1) la creación de organismos especializados en Justicia de Paz y justicia intercultural; 2) el desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, así como de sus autoridades; 3) el diseño de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la justicia especial y ordinaria; y 4) la creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros.

a) Creación de organismos especializados

La política judicial con enfoque intercultural que desarrolla el Poder Judicial en los últimos años tiene dos estrategias centrales: el fortalecimiento de la Justicia de Paz y la institucionalización de la coordinación interforal. Ambas estrategias se han dado de forma consecutiva y acumulativa. Esto ha permitido acopiar conocimientos y experiencias con el fin de comprender y atender la diversidad cultural existente en el país.

- El fortalecimiento de la Justicia de Paz

El Poder Judicial, en el marco de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, se ha propuesto desarrollar políticas que contribuyan a mejorar el acceso a la justicia en un contexto de diversidad cultural. Para alcanzar este objetivo, una de las estrategias, se orientó a fortalecer la Justicia de Paz por tratarse de la instancia básica del Poder Judicial y que, además, contribuye tradicionalmente a resolver las barreras de acceso a la justicia de las personas.

Así, como primera medida, el año 2004, se introduce la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP) y, tres años después, se incorporan las

¹⁰ Ibíd, 28.

oficinas distritales de apoyo a la justicia de paz (ODAJUP) en los diferentes distritos judiciales del país¹¹.

Durante los años siguientes, tanto la ONAJUP como las ODAJUP se dedicaron exclusivamente al fortalecimiento de la Justicia de Paz, por lo menos hasta el año 2010 cuando se producen algunos cambios que ampliarán sus ámbitos de acción y atención, también, sobre las personas integrantes de comunidades y rondas así como sobre las autoridades de la jurisdicción especial. Dicho giro obedece a tres factores: el primero está relacionado con la incorporación del Proyecto de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR) - Fase III dentro del ámbito de gestión de la ONAJUP¹².

El segundo factor es la creación, entre el año 2009 y el 2012, de escuelas, institutos o centros de Justicia de Paz o de justicia intercultural en veinte distritos judiciales¹³. Este logro fue posible, a veces, por la confluencia de intereses de las cortes superiores y de la ONAJUP, y otras veces, por la iniciativa de alguno de ellos. En efecto, en algunos distritos judiciales como San Martín y Cajamarca la iniciativa provino de las mismas cortes superiores¹⁴. En otros casos, fue la ONAJUP quien impulsó iniciativas de creación de las escuelas o institutos como por ejemplo en los distritos judiciales de Lima Norte, Lambayeque, Arequipa, Moquegua, Cusco, Tumbes, entre otras iniciativas que luego fueron aprobadas por las Cortes Superiores de Justicia¹⁵.

El tercer factor tiene relación con la decisión del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de ampliar, expresamente, el ámbito de función de la ONAJUP y de sus oficinas desconcentradas (ODAJUP) para que “desarrollen las

11 Véase al respecto la resolución administrativa 150-20-CE-PJ del 12 de agosto de 2004, y la resolución administrativa 010-2007-CE-PJ del 31 de enero de 2007.

12 PROJUR fue un proyecto de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Entre el 2005 y mediados del 2010, fue ejecutado por organismos no gubernamentales (ONG). A partir de agosto de 2010, fue asumido por el Poder Judicial a través de la ONAJUP hasta diciembre de 2011. El Proyecto tenía como objetivo promover el acceso a la justicia desde la interculturalidad, el género y el respeto a los derechos humanos. Para ello, preveía la creación de foros de diálogo intercultural, la elaboración de propuestas legislativas y el desarrollo de capacidades en autoridades de la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y de la jurisdicción especial.

13 Las escuelas, institutos y centros de Justicia de Paz y justicia intercultural corresponden a los distritos judiciales de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cañete, Cusco, Huánuco, Huaura, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Lima Norte, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín y Tumbes.

14 Véase al respecto la resolución administrativa 408-2009-P-CSJSM/PJ del 26 de noviembre de 2009, y la resolución administrativa 220-2010-P-CSJCA/PJ del 4 de agosto de 2010.

15 Véase al respecto la resolución administrativa 512-2009-P-CSJLN/PJ del 09 de setiembre de 2009, y la resolución administrativa 074-2012-P-CSJLA/PJ del 27 de febrero de 2012.

coordinaciones respectivas entre la jurisdicción estatal, comunal y ronderil¹⁶. Este cambio tuvo lugar a finales del año 2010 y desde entonces la ONAJUP asume simultáneamente la tarea de fortalecer la justicia de paz y el reto de diseñar una política de coordinación interforal.

Como colofón, el último Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial¹⁷, varía oficialmente la denominación de la ONAJUP a “Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y a la Justicia Indígena”; y como consecuencia de ello, se le asignan tanto las funciones de formulación, planificación, gestión, ejecución y evaluación de las actividades que ejecuta el Poder Judicial para el desarrollo y fortalecimiento de la Justicia de Paz en el país; como las funciones de diseñar, promover, impulsar y sistematizar las acciones de coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial acorde con lo establecido por el artículo 149 de la Constitución Política del Estado. Adicionalmente, se establece que cada corte superior de justicia del país cuente con una oficina distrital de apoyo a la justicia de paz (ODAJUP), en calidad de órgano desconcentrado que ayude a conducir, coordinar y ejecutar todas las actividades asignadas a la ONAJUP a escala del distrito judicial.

- La institucionalización de la coordinación interforal

A partir del año 2011, la Presidencia del Poder Judicial asume un rol protagónico en el desarrollo de instituciones e instrumentos indispensables para la coordinación interforal. En efecto, ese año se conforma la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz encomendándole la elaboración de una “hoja de ruta del Poder Judicial en su interrelación con la Justicia Indígena”¹⁸.

Dicha hoja de ruta, con el título de Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural, fue finalmente presentada y aprobada el año 2012¹⁹. Su contenido, como se indica en el párrafo 5, se elaboró con el propósito de “fortalecer en los próximos años la justicia intercultural en el Perú”. Por ello, contiene una serie de lineamientos y acciones que debe realizar el Poder Judicial para fortalecer su relación con la jurisdicción especial. Además, establece

16 Artículo 1 de la resolución administrativa 417-2010-CE-PJ del 13 de diciembre de 2010.

17 Resolución administrativa 227-2012-CE-PJ del 12 de noviembre de 2012.

18 Resolución administrativa 202-2011-P-PJ del 11 de mayo de 2011.

19 Resolución administrativa 499-2012-P-PJ del 17 de diciembre de 2012.

un conjunto de principios y compromisos que regirán estas políticas interculturales y la coordinación interforal (v.g., el cuidado en no limitar los derechos constitucionales o avalar la subordinación de los sistemas de justicia; el fomento de una práctica de acercamiento, reconocimiento e intercambio de experiencias).

Por último, la Comisión encargada de la elaboración de la hoja de ruta junto a la ONAJUP y las ODAJUP constituyen actualmente los principales estamentos del Poder Judicial para la coordinación interforal.

b) Desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de representantes de la jurisdicción especial

La jurisprudencia nacional ha abordado el tema del enjuiciamiento de representantes de la jurisdicción especial, tanto mediante juicios *a posteriori* como desde un punto de vista preventivo o tutelar. En el primer caso, la entrada en vigencia del Código Penal en 1991 ha permitido que en los procesos seguidos contra miembros de las comunidades, en especial de comunidades nativas, se pueda aplicar la figura del “error culturalmente condicionado” (artículo 15) para atenuar o eximir su responsabilidad penal. Por otro lado, desde la aprobación de la primera ley sobre rondas campesinas en 1986 hasta la actualidad, las cortes superiores y la Corte Suprema de la República también han debido atender denuncias contra ronderos, principalmente, por los delitos de secuestro, lesiones, extorsión, homicidio y usurpación de autoridad²⁰. En las sentencias emitidas para estos casos, los jueces solían apelar al artículo 15 del Código Penal y, posteriormente, al artículo 149 de la Constitución Política. Sin embargo, la aplicación incongruente de ambos dispositivos dio lugar a una diversidad de razonamientos jurídicos, fundamentos y decisiones respecto del procesamiento de ronderos.

La segunda línea jurisprudencial es en cierto modo una respuesta del propio Poder Judicial frente a la disparidad de criterios cuando se trata del enjuiciamiento de autoridades comunales y ronderas y tiene en la figura de los plenos jurisdiccionales a su principal modelo. Efectivamente, primero a escala

²⁰ Véanse Ejecutorias Supremas 1722-2009/La Libertad, del 7 de julio de 2009; 5124-2008/Lambayeque, del 31 de marzo de 2009; 5184-2008/Lambayeque, del 31 de marzo de 2009; 625-2008/Amazonas, del 21 de abril de 2008; 4000-2007/Huara, del 14 de marzo de 2008; 1836-2006/Amazonas, del 4 de julio de 2006; 752-2006/Puno, del 17 de mayo de 2006; 2164-2005/Cajamarca, del 26 de abril de 2006; 975-2004/San Martín, del 9 de junio de 2004; 975-2004/San Martín, del 9 de junio de 2004; y 4160-96/Ancash, del 7 de noviembre de 1997.

regional y luego a escala nacional, el colegiado de jueces penales se reunió para llegar a un consenso sobre esta importante problemática y así evitar el ascenso en el número de conflictos entre las autoridades de ambos sistemas de justicia.

El primer acuerdo del pleno jurisdiccional regional penal tuvo como sede la ciudad de Iquitos el 31 de mayo de 2008 e involucró a jueces provenientes de los distritos judiciales de Loreto, Amazonas, San Martín y Ucayali. La principal línea de acuerdos se centró en la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado frente a delitos sexuales, pero también se pronunció sobre las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas aunque de un modo confuso: primero dispuso que las rondas campesinas autónomas no poseyeran facultades jurisdiccionales (Punto II, Pregunta 1, Conclusión Plenaria); luego señaló que las rondas campesinas subordinadas a comunidades que aprehenden a un delincuente en flagrancia o que actúan por mandato de la comunidad no cometen delito (Punto II, Pregunta 2, Conclusión Plenaria); finalmente, la última conclusión plenaria señaló que “las Rondas campesinas sí tienen funciones jurisdiccionales para los casos en que no existan las Comunidades Campesinas o Nativas constituidas, sino que las Rondas campesinas son la organización campesina”.

Por su parte, el 13 de noviembre de 2009, la Corte Suprema de la República emitió el acuerdo plenario 1-2009/CJ-116, estableciendo que las rondas campesinas autónomas sí tienen facultades jurisdiccionales. Para ello, interpretó el artículo 149 de la Constitución Política en vía de integración y consideró la situación de los ronderos a la luz de los derechos a la igualdad y no discriminación con las comunidades campesinas y nativas. Su decisión final se centra en dos aspectos. Primero señala que las rondas campesinas son parte del conglomerado social y cultural que resuelve sus conflictos según los derechos consuetudinarios que inspiran el artículo 149. Segundo, indica que estas organizaciones actúan “propiciadas” por la ausencia o casi nula existencia de presencia estatal (Punto 8). Adicionalmente, la Corte establece una serie de elementos objetivos y subjetivos que definen la jurisdicción especial rondera respecto de su naturaleza, sus funciones y competencias, agregando que la conducta de un rondero procesado resultaría ilegítima de no confluir todos ellos.

c) Elaboración de instrumentos normativos para la coordinación entre la jurisdicción ordinaria y especial

La Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, creada a inicios de 2011, junto con la elaboración de la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural asume la tarea de impulsar la coordinación interforal a través de la formulación de dos propuestas legislativas, preparadas con apoyo de la ONAJUP.

La primera propuesta consistió en el proyecto de ley de la Justicia de Paz, presentada formalmente el año 2011 por la Corte Suprema de la República ante el Congreso de la República. A inicios del año siguiente, este último, aprobó la Ley de Justicia de Paz, ley 29824²¹. Dicha ley incluye un título V denominado “Coordinación con actores comunitarios” el cual, además de disponer que el juez de paz no puede conocer o influir en las causas que están en trámite o han sido resueltas por la justicia especial, establece algunas formas de coordinación entre ambas autoridades, por ejemplo que el juez de paz puede solicitar el apoyo de las rondas campesinas para garantizar la ejecución de sus decisiones.

La segunda propuesta legislativa fue titulada proyecto de ley de coordinación intercultural de la justicia, igualmente presentada el año 2011 por la Corte Suprema ante el Congreso de la República con el registro 313/2011-PJ²². A diferencia de otros proyectos similares presentados al Congreso²³, el documento preparado por el Poder Judicial evita una excesiva regulación del tema y más bien establece un marco general de principios, pautas y mecanismos de cooperación y coordinación entre la justicia ordinaria, la Justicia de Paz y la justicia especial. Asimismo, determina la competencia territorial, personal y material de la justicia especial y las formas de resolución de potenciales conflictos de competencia con la justicia ordinaria. Otra disposición relevante es la incorporación equilibrada del enfoque intercultural y de derechos humanos en la mayoría de sus disposiciones.

Actualmente, el proyecto indicado en el párrafo anterior se encuentra en discusión en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y también en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

d) Creación de foros de diálogo intercultural

A partir del año 2010, el Poder Judicial ha organizado sucesivamente cinco congresos internacionales sobre justicia intercultural en las ciudades de La Merced, Cajamarca, Huaraz, Lima y Piura. En esta iniciativa, confluyeron los intereses de la Corte Suprema de la República, asesorada principalmente por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz; el Consejo Ejecutivo

21 La ley 29824 fue publicada el 3 de enero de 2013 en el diario oficial El Peruano.

22 Para la elaboración de la propuesta legal, la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz y la ONAJUP realizaron tres talleres macroregionales en las ciudades de Chiclayo, Arequipa y Lima donde participaron jueces, autoridades de la jurisdicción especial, jueces de paz y otros operadores del sistema nacional de justicia.

23 Véase por ejemplo el proyecto de ley 1265/2006-CR o el proyecto de ley 9160/2003-CR.

del Poder Judicial bajo el liderazgo de la ONAJUP; y las Cortes Superiores de Justicia, a través de sus ODAJUP y sus escuelas, centros e institutos de justicia intercultural.

Estos congresos constituyen espacios privilegiados para el diálogo entre los jueces, otros operadores del sistema nacional de justicia, los jueces de paz y las autoridades de la justicia especial. Así fueron concebidos por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que dispuso su periodicidad anual con la intención expresa de “fortalecer los espacios de diálogo permanentes entre todos los actores que forman dichas comunidades a favor de la paz social” (considerando 3 de la resolución administrativa 340-2010-CE-PJ).

Por otra parte, los congresos también permiten establecer una suerte de diagnóstico sobre la forma en que se percibe y ejerce la coordinación interforal en sus diferentes circunscripciones (distrital, provincial, regional y nacional) y ámbitos geográficos caracterizados por la preponderancia de determinados actores (v.g., las rondas campesinas en Cajamarca o las comunidades nativas en La Merced). En este sentido, los informes internos o los libros publicados luego de los cinco congresos contienen información muy valiosa. Por un lado, dan cuenta de las prácticas de coordinación y los conflictos existentes en la relación entre la justicia ordinaria, la Justicia de Paz y la justicia especial. Por otro lado, permiten conocer las características y condiciones de los encuentros entre la justicia ordinaria, la Justicia de Paz y la justicia especial, y a partir de ellos, ensayar propuestas metodológicas para asegurar la fluidez en el diálogo intercultural²⁴.

Finalmente, los mencionados congresos ofrecen aportes relevantes para el diseño de políticas de justicia intercultural en el ámbito nacional y local. En particular, las declaraciones consensuadas y difundidas al finalizar cada uno de ellos han ofrecido ideas relevantes que poco a poco se vienen llevando a la práctica. Por ejemplo, en la declaración de La Merced se propuso la creación de instancias de coordinación entre sistemas de justicia a nivel de los distritos judiciales; en la declaración de Huaraz se planteó la necesidad de involucrar al Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, el Ministerio de Justicia y a Policía Nacional del Perú en el desarrollo de la política de justicia intercultural; y en la declaración de Lima se afirmó la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres y niños en los casos de violencia familiar ventilados ante cualquier fuero.

²⁴ Véase al respecto las publicaciones elaboradas por el Fondo Editorial del Poder Judicial.

III. NORMAS

1. Derecho internacional

A nivel del derecho internacional existen tanto derechos humanos de carácter general cuanto derechos humanos concebidos de forma específica para la protección de determinados grupos en condición de vulnerabilidad, como es el caso de los pueblos indígenas, ambos respaldados por tratados, convenciones o declaraciones supranacionales.

Independientemente de que se trate de derechos generales o específicos, lo cierto es que en el Perú ambos son de obligatorio cumplimiento, al formar parte del denominado “bloque de constitucionalidad” respaldado en una serie de compromisos internacionales y refrendado por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Según este último, existe un principio general en virtud del cual toda actividad pública debe sujetarse imperativamente a los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos²⁵.

Dichos estándares, para el asunto que es motivo del presente Protocolo, se encuentran incorporados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de las Naciones Unidas contra todas las formas de Discriminación Racial, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, principalmente.

a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Quisiéramos destacar las siguientes disposiciones por el énfasis puesto en el reconocimiento general de derechos asociados a la tutela judicial efectiva.

9.3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe

25 Véase al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional 04587-2004-AA.

ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

9.4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.”

b. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial

En este tratado es importante resaltar el aporte del artículo 6 porque llama la atención sobre la perniciosa subsistencia de actos de discriminación de los que son víctimas, entre otros, las autoridades e integrantes de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas:

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

c) Convención Americana de Derechos Humanos

Entre otros muchos aportes, la Convención tiene valiosas disposiciones en el artículo 25 para que los estados garanticen el derecho de toda persona a acceder a la justicia, independientemente del sistema al que se encuentre sometida:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

d) Convenio 169 de la OIT

Complementando los referentes internacionales de carácter general, el Convenio 169 de la OIT es la norma internacional que con mayor detalle ha abordado los derechos específicos de los pueblos indígenas, dentro de los cuales existen algunos de notoria trascendencia para la disciplina de justicia como son los artículos 8.2 y 9.1.

El artículo 8.2 delimita con claridad el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus sistemas de justicia. Adicionalmente, establece los límites que no pueden transgredir ninguno de estos sistemas de justicia especial. Finalmente, resalta la importancia de establecer procedimientos de coordinación que ayuden a solucionar posibles conflictos que surjan de la aplicación del derecho indígena. El tenor del artículo es el siguiente:

Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Por su parte, el artículo 9.1 trata del reconocimiento de los sistemas propios de los pueblos indígenas para perseguir y condenar los delitos cometidos por sus miembros. Dicho reconocimiento puede interpretarse como un principio de priorización de los sistemas propios de judicialización, siempre y cuando respeten los límites establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. El tenor del artículo es el siguiente:

En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

e) Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Aunque en puridad no es un tratado o convención internacional, las disposiciones de la Declaración son también fuente de derecho de los pueblos indígenas, una fuente muy especial catalogada en el ámbito del derecho internacional como *soft law* para comprender a todas aquellas expresiones jurídicas que sin tener

la pretensión de obligatoriedad formal, sí influyen en el ordenamiento jurídico de los países porque responden a un consenso internacional, a un estado de opinión favorable a su cumplimiento.

Con esta precisión, son particularmente relevantes los siguientes artículos por tratar, directa o indirectamente, cuestiones del acceso y ejercicio de la justicia en el interior de los pueblos indígenas:

Art. 5.- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Art. 33.2.- Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Art. 34.- Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Art. 35.- Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Art. 40.- Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

f) Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad

Este instrumento del derecho internacional elaborado en el contexto de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2008 y posteriormente ratificado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el año 2010, mediante resolución administrativa 266-2010-CE-PJ, incluye la regla 48 cuyo tenor trata sobre la necesidad de impulsar los sistemas de justicia especial y propiciar su armonización con el sistema de justicia estatal:

(48) Con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

2. Derecho comparado

El asunto del reconocimiento de sistemas de justicia especial al lado del sistema de justicia estatal, así como la necesidad de establecer puentes de coordinación y cooperación entre ambos no es ajeno para la mayoría de países de la región sudamericana.

a) Bolivia

Alentada por el espíritu constituyente del año 2009, Bolivia ha introducido un conjunto de disposiciones para el reconocimiento y la coordinación entre los sistemas de justicia indígena y la justicia estatal, tanto en su Constitución como en legislación específica.

En efecto, la actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2009 incluye un capítulo cuarto titulado “jurisdicción indígena originaria campesina” donde, además de reconocer la función jurisdiccional de sus pueblos indígenas, le agrega unos límites, unos ámbitos de competencia y unos principios a modo de guía para su interacción con las autoridades estatales, en los siguientes artículos:

Artículo 190.-

- I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.
- II. La jurisdicción indígena originario campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución.

Artículo 191.-

- I. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.

II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial: 1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos. 2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una ley de Deslinde Jurisdiccional. 3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino

Artículo 192.-

I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.

II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo del Estado.

III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas.

Junto a la Constitución Política, Bolivia cuenta con la ley de deslinde jurisdiccional que desarrolla pautas específicas para la coordinación y cooperación entre sus sistemas de justicia. Solo a modo de referencia, el artículo 13 señala la obligación que tienen los diversos sistemas de justicia de establecer mecanismos de coordinación para lograr la convivencia armónica, los derechos individuales y colectivos y la garantía del acceso a la justicia de manera individual, colectiva o comunitaria. El artículo 14 se ocupa de ofrecer un listado enunciativo de los diferentes mecanismos de coordinación que pueden darse. El artículo 15 trata del tema de la cooperación entre sistemas de justicia. El artículo 16 delimita los principios que guían la cooperación. Por último, el artículo 17 trata sobre las sanciones para aquellas autoridades que no coordinen o cooperen, tanto autoridades del Estado como de la jurisdicción especial.

b) Colombia.-

Colombia es un caso especial en América del Sur porque aunque su Constitución Política del año 1991 reconoce las funciones jurisdiccionales ejercidas por sus pueblos indígenas, todo indica que no existe el mismo interés por aprobar la legislación específica que la complemente y ahonde en la coordinación entre estos sistemas de justicia especial y la justicia estatal,

a raíz de un proceso de consulta previa realizada con los mismos pueblos indígenas el cual concluyó señalando que no era necesario desarrollar normas con estas características²⁶.

De todos modos, como referencia normativa, es importante recordar el tenor del artículo 246 de la Constitución:

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

c) Ecuador.-

Al igual que sus similares de Bolivia y Colombia, la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 también reconoce la justicia indígena, aunque en su caso introduce la distinción de la justicia indígena entendida como derecho colectivo y como función.

En efecto, el artículo 57, numerales 9 y 10 de la Constitución reconoce que constituye un derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ecuatorianas la preservación de su derecho propio o consuetudinario así como de sus formas de ejercicio de la autoridad, siempre en un marco de respeto de los derechos humanos, tal como se aprecia a continuación:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

²⁶ Esta ausencia de referencias normativas no ha impedido que se ensayen otro tipo de alternativas a nivel de las regiones. Entre estas puede mencionarse la del Tribunal Superior Indígena del Tolima, institución judicial creada por el Consejo Regional Indígena del Tolima para fortalecer la administración de justicia en el interior de sus territorios. Entre sus logros, el tribunal ha definido un protocolo de coordinación interjurisdiccional que tiene como propósito alcanzar una coordinación verdaderamente efectiva y eficaz entre los sistemas de justicia indígena y estatal.

10. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho colectivo a crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Mientras que el artículo 171 de la misma norma trata estos derechos colectivos desde una perspectiva de la función, precisando las condiciones de ejercicio de la justicia indígena y la forma en que sus autoridades se relacionan con las autoridades del Estado, agregando un mandato al legislador para que desarrolle los mecanismos de coordinación y cooperación entre ambos sistemas de justicia.

Artículo 171.-

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Por esa razón, el país se encuentra inmerso en un proceso de desarrollo legal que precise los mecanismos de coordinación y cooperación entre el sistema de justicia indígena y el sistema de justicia estatal. Uno de los resultados más importantes de este proceso es el proyecto de ley orgánica de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, presentado por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador a finales del año 2011.

d) Venezuela²⁷-

Este país cuenta con disposiciones jurídicas que reconocen el ejercicio de funciones de justicia a las autoridades de los pueblos indígenas, junto con

²⁷ Actualmente Venezuela está en el proceso de elaboración y aprobación de una ley de coordinación entre sistemas de justicia.

otras que desarrollan reglas para la coordinación, resolución de conflictos de competencia y protección de la jurisdicción especial en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 y la legislación especial sobre comunidades y pueblos indígenas.

Con jerarquía constitucional, el artículo 260 reconoce y delimita las principales características de la jurisdicción especial indígena:

Artículo 260.-

Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base a sus tradiciones ancestrales y que solo afectan a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Por su parte, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas ahonda en la competencia de la jurisdicción especial indígena, en los principios que guían su coordinación con la justicia estatal y en el mecanismo para prevenir o remediar potenciales vulneraciones de derechos humanos. Entre los artículos más resaltantes de esta norma podemos mencionar:

Artículo 133.- La competencia de la jurisdicción especial indígena estará determinada por los siguientes criterios:

1. Competencia Territorial: Las autoridades legítimas tendrán competencia para conocer de cualquier incidencia o conflicto surgido dentro del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas respectivos.
2. Competencia Extraterritorial: Las autoridades legítimas tendrán competencia extraterritorial respecto de controversias sometidas a su conocimiento, surgidas fuera del hábitat y tierras indígenas, cuando las mismas sean entre integrantes de pueblos y comunidades indígenas, no revistan carácter penal y no afecten derechos de terceros no indígenas. En este caso, la autoridad legítima decidirá según las normas, usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena y lo dispuesto en el presente artículo, si conoce o no de la controversia y, en caso negativo, informará a los solicitantes y remitirá el caso a la jurisdicción ordinaria cuando corresponda.
3. Competencia Material: Las autoridades legítimas tendrán competencia para conocer y decidir sobre cualquier conflicto o solicitud, independientemente de la materia de que se trate. Se exceptúan de esta competencia material, los delitos contra la seguridad e integridad de la Nación, delitos de corrupción o contra el patrimonio público, ilícitos aduaneros, tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas

y estupefacientes y tráfico ilícito de armas de fuego, delitos cometidos con el concierto o concurrencia de manera organizada de varias personas y los crímenes internacionales: el genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión.

4. Competencia Personal: La jurisdicción especial indígena tendrá competencia para conocer de solicitudes o conflictos que involucren a cualquier integrante del pueblo o comunidad indígena.

Las personas que no siendo integrantes de la comunidad pero que encontrándose dentro del hábitat y tierras indígenas cometan algún delito previsto en la legislación ordinaria, podrán ser detenidas preventivamente por las autoridades legítimas, las cuales deberán poner al detenido a la orden de la jurisdicción ordinaria conforme a lo dispuesto en el Código Orgánico Procesal Penal.

Artículo 134.- Las relaciones entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria se rigen por las siguientes reglas:

1. Reserva de la jurisdicción especial indígena: las decisiones tomadas por las autoridades indígenas legítimas sólo serán revisadas por la jurisdicción ordinaria cuando sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por la República.
2. Relaciones de coordinación: La jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria establecerán relaciones de coordinación y colaboración, a los fines de prestarse el apoyo requerido para la investigación, juzgamiento o ejecución de sus decisiones.
3. Conflicto de jurisdicción: De los conflictos entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria conocerá el Tribunal Supremo de Justicia, mediante el procedimiento respectivo establecido en la ley que regula la materia.
4. Protección del derecho a la jurisdicción especial indígena: Cuando la jurisdicción ordinaria conozca de casos que correspondan a la jurisdicción especial indígena, debe remitir las actuaciones a esta última.

Artículo 135.- Contra toda decisión emanada de la jurisdicción especial indígena, violatoria de derechos fundamentales, se podrá interponer la acción de Amparo Constitucional ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual se tramitará conforme al procedimiento previsto en la ley respectiva y estará orientada según las reglas de equidad, garantizando la interpretación intercultural de los hechos y el derecho, tomando en cuenta el derecho propio de los pueblos y comunidades indígenas involucrados.

IV. JURISPRUDENCIA Y RECOMENDACIONES

Actualmente está en un nivel incipiente la jurisprudencia internacional abocada a cuestiones tan específicas como el tratamiento de los sistemas de justicia en el interior de los estados. La mayor parte de sentencias y dictámenes existentes se ocupan de cuestiones diversas como el derecho a la vida, a la no discriminación, o de derechos territoriales y sólo en algunos extremos establecen pautas, generalmente, sobre el acceso a los sistemas de justicia ordinarios, la mejora de los mecanismos y procedimientos establecidos para este acceso, o la creación de alguna instancia o instrumento adaptable a las características de los pueblos indígenas.

1. Sistema de Naciones Unidas.-

En el sistema de Naciones Unidas son escasas las recomendaciones emitidas por sus organismos de gestión sobre el establecimiento de lineamientos para la coordinación entre sistemas de justicia o para la actuación en procesos judiciales que involucren a miembros de pueblos indígenas.

Algunas de las pocas referencias existentes han sido emitidas por el Comité para Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). Es común que este organismo llame la atención a los estados por la falta de estrategias de reconocimiento o promoción de sus sistemas de justicia especial. En particular, su recomendación general 31, titulada “sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal”, exhorta a los estados a “velar por el respeto y el reconocimiento de los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos autóctonos, de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos”.

Adicionalmente, el CERD ha emitido recomendaciones concretas a ciertos estados. Tal es el caso, por ejemplo, del informe sobre Colombia elaborado durante el año 2009²⁸, en cuyo párrafo 21 se señala:

Si bien (se) considera positivo que el Estado parte reconozca la jurisdicción de los sistemas indígenas de justicia, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que la administración de justicia penal no adopte medidas adecuadas para proteger los

28 Véase al respecto CERD/C/COL/CO/14.

derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas y que los autores disfruten comúnmente de impunidad. También preocupa al Comité que la Fiscalía General de la Nación no maneje datos completos sobre la pertenencia étnica de las víctimas y los resultados de las investigaciones de los casos correspondientes. Preocupa asimismo al Comité que el asesoramiento letrado sea insuficiente y no siempre se preste en los idiomas indígenas.

El Comité señala a la atención del Estado parte su Recomendación general No 31 (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. En particular, el Comité recomienda al Estado parte que vele por que la Fiscalía General de la Nación recolecte y maneje datos completos sobre la pertenencia étnica de las víctimas y los autores. Se alienta al Estado parte a reforzar el suministro de asesoramiento letrado y velar por que en los procesos judiciales se provea la debida interpretación en los idiomas indígenas el Comité recomienda al Estado parte que preste particular atención a las condiciones de encarcelamiento de las personas afrocolombianas e indígenas, privadas de libertad en gran número. Además, el Comité insta al Estado parte a garantizar que los recursos sean efectivos, independientes e imparciales y que las víctimas reciban una reparación justa y adecuada.

Otra referencia interesante, también a nivel del CERD pero respecto al Estado de Guatemala es la siguiente²⁹:

Si bien el Comité toma nota de los esfuerzos que el organismo judicial ha realizado en materia de capacitación, intérpretes y peritajes culturales, así como el nombramiento de personal bilingüe en los juzgados para mejorar el acceso de los pueblos indígenas al sistema de justicia oficial, el Comité reitera su preocupación por las dificultades de acceso a la justicia de miembros de los pueblos indígenas, en particular por la falta de reconocimiento y aplicación del sistema jurídico indígena en el sistema jurídico nacional y la falta de suficientes intérpretes y funcionarios de justicia bilingües competentes en los procedimientos judiciales. Lamenta, en particular, que en la elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, efectuada a finales de 2009, no fue elegido ningún indígena (art. 5º, inc. a).

El Comité, a la luz de su Recomendación general No 31, aprobada en 2005, sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y funcionamiento de la justicia penal, exhorta al Estado parte a que reconozca el sistema jurídico indígena

²⁹ Véase al respecto CERD/C/GTM/CO/12-13.

en el sistema jurídico nacional y respete los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos. Asimismo, el Comité recomienda que el Estado parte garantice el acceso de los indígenas a un sistema adecuado de intérpretes legales, defensores de oficio y funcionarios de justicia bilingües en los procedimientos judiciales. El Comité alienta al Estado parte a que continúe el trabajo junto con la Oficina en Guatemala del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del estudio "acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y el sistema de justicia oficial". Igualmente, el Comité anima al Estado parte, en particular a la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial, a que continúe impartiendo cursos orientados a jueces y auxiliares de justicia con el fin de garantizar el acceso efectivo e igualitario a la justicia para la población indígena. El Comité igualmente alienta al Ministerio Público a desarrollar cursos de sensibilización y capacitación dirigidos a fiscales y otros funcionarios de esa institución sobre persecución penal del delito de discriminación y derechos de los pueblos indígenas.

2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.-

Un balance sobre la situación de la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos nos indica que se encuentra en el mismo nivel de germinación que su par del sistema de Naciones Unidas. En efecto, existen abundantes referencias sobre el derecho general de acceso a la justicia o sobre la necesidad de establecer mecanismos eficaces para resolver conflictos, pero en el ámbito de la justicia que interesa a los pueblos indígenas, probablemente sea el caso del pueblo Saramaka vs. Surinam el más importante.

En efecto, en ese caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reflejó su mejor disposición a garantizar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas sobre la base de su derecho consuetudinario, decidiendo en el punto 6 de su resolución:

[...] otorgar a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran, con el propósito de garantizarles (...) el acceso a la justicia como comunidad, de conformidad con su derecho consuetudinario y tradiciones.

La trascendencia y grado de vinculatoriedad de esta clase de pronunciamientos para el común de estados integrantes del sistema interamericano en general, y para el ordenamiento jurídico peruano en particular no pueden ser puestas en

duda, una vez que el Tribunal Constitucional del Perú ha insistido en más de una sentencia³⁰:

(...) al Tribunal Constitucional, (...) no le queda más que ratificar su reiterada doctrina, imprescindible para garantizar los derechos fundamentales, bien se trate de procesos jurisdiccionales, administrativos o políticos: que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para todos los poderes públicos y que esta vinculatoriedad no se agota en su parte resolutive, sino que se extiende a la *ratio decidendi*, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso.

3. Otras referencias a nivel comparado.-

Gracias al reconocimiento cada vez más frecuente de los sistemas de justicia especial, comienza a resultar igualmente habitual la existencia de jurisprudencia de tribunales nacionales que tratan sobre este importante asunto. De todos estos tribunales, uno de los más productivos es la Corte Constitucional de Colombia.

Esta institución se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre los sistemas especiales de justicia. Por ejemplo en las sentencias C-139 de 1996 y SU-510 de 1998, la Corte Constitucional ha desarrollado algunos de los elementos centrales de la jurisdicción indígena: autoridades indígenas; la competencia de los pueblos indígenas para establecer normas y procedimientos propios; la sujeción de la jurisdicción, de las normas y procedimientos indígenas a la Constitución y la ley; y la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación entre la jurisdicción especial indígena y las autoridades nacionales.

Otras sentencias de la misma Corte han establecido los límites y los ámbitos de aplicación de la jurisdicción especial. Por ejemplo la sentencia T-903 de 2009 en donde se afirma que:

Los derechos humanos nacional e internacionalmente reconocidos constituyen, en el sistema jurídico colombiano, un límite a la Jurisdicción Especial Indígena.

O las sentencias T-349 de 1996 y T-523 de 1997 cuyo tenor común señala:

(...) los límites mínimos que en materia de derechos humanos deben cumplir las autoridades indígenas en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales responden, a juicio de la

30 Véase la sentencia del Tribunal Constitucional 00007-2007-PI/TC.

Corte, a un consenso intercultural sobre lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciosos del hombre.

En opinión de la Corte, los mínimos que no pueden ser desconocidos por las autoridades indígenas son el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud, la prohibición de la tortura y el derecho al debido proceso, en este último caso, entendido como la legalidad en el procedimiento, en los delitos y en las penas según las normas y procedimientos de la comunidad indígena.

V. OBJETIVO

Tomando en cuenta la trascendencia de promover y consolidar un sistema de justicia intercultural en el Perú, que responda a nuestra realidad pluriétnica y cultural, el Poder Judicial estimó necesario elaborar un protocolo de coordinación entre las autoridades de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción especial.

Este protocolo sistematiza una serie de pautas y estándares que regulan la actuación de todas esas autoridades, con miras a establecer criterios para la solución de conflictos que puedan suscitarse entre ellas, fortalecer las relaciones de coordinación actualmente existentes y, en último caso, que todo este proceso se conduzca sin ninguna forma de discriminación y bajo criterios de reciprocidad.

En ese sentido, este documento se visualiza como un punto de partida para la adecuada organización y desarrollo de las funciones jurisdiccionales que hoy comprometen a autoridades estatales, comunales y ronderiles en diferentes ámbitos del territorio nacional.

VI. CONCEPTOS

1. Acceso a la justicia

Es 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 especial³¹.

2. Competencia personal y territorial

Personal.- Establecida en razón de las personas, sobre todo tomando en cuenta determinadas características propias.

Territorial.- Establecida en razón del lugar de domicilio o residencia de las partes de un proceso judicial ordinario o especial, en función del lugar donde se ubica el bien jurídico o derecho objeto de controversia, o en razón del lugar donde se realizó la conducta que se objeta.

3. Comunidad campesina³²

Organización de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrada por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

4. Comunidad nativa

Es el conjunto de familias vinculadas por el idioma, los caracteres culturales y sociales, así como por la tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso en la Amazonía.

³¹ Tomado del manual de políticas públicas para el acceso a la justicia, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el año 2005.

³² Artículo 2 de la ley 24656.

5. Coordinación

Se le entiende como la articulación de medios y esfuerzos entre el sistema de justicia ordinaria y los sistemas de justicia especial para garantizar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos que forman parte de las comunidades campesinas, comunidades nativas y las rondas campesinas bajo un enfoque de interculturalidad.

6. Derecho consuetudinario

Es el sistema normativo propio, entendido como 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.

7. Derechos fundamentales y derechos humanos

Son valores fundamentales necesarios para la concreción de la dignidad humana, preexistente al orden estatal y proyectado en él como fin supremo de la sociedad y del Estado a través de su reconocimiento normativo expreso. A la par de su connotación ética y axiológica, los derechos fundamentales actúan como límite al accionar del Estado y de los propios particulares.

En el caso peruano, los derechos fundamentales no se agotan en la enumeración taxativa del Capítulo I del Título I de la Constitución, denominado “Derechos Fundamentales de la Persona”, sino que incluyen a los demás que la Constitución garantiza, y a otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. Además, el bloque de constitucionalidad otorga el carácter de derechos fundamentales a los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales ratificados por Perú y a la jurisprudencia de tribunales internacionales.

8. Fuentes del derecho

Son las proveedoras del conjunto de reglas aplicables dentro de un Estado. En el caso del Perú, el pluralismo jurídico vigente recurre tanto a fuentes escritas como orales. Actualmente, las fuentes de derecho reconocidas expresamente por

el Tribunal Constitucional (TC) son las normas en su conjunto³³, la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho y los contratos. De acuerdo al TC, la costumbre alude al conjunto de prácticas políticas jurídicas espontáneas que han alcanzado uso generalizado y conciencia de obligatoriedad en el seno de una comunidad política³⁴. También se considera fuente del derecho, al derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, conforme lo dispone el artículo 149º de la Constitución Política, el cual debe ejercerse respetando el límite de los derechos fundamentales.

9. Interculturalidad

Es la interacción respetuosa entre culturas distintas, basada en el reconocimiento de que ninguna cultura está por encima de otra. Tiene por finalidad favorecer la convivencia social, el enriquecimiento recíproco y el respeto de la diversidad cultural.

10. Jurisdicción 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 la persona.

11. 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.

12. Justicia de Paz

La Justicia de Paz es una institución integrante del Poder Judicial cuyos operadores, los jueces de paz, solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante

33 Leyes, resoluciones legislativas, tratados, reglamentos del Congreso de la República, decretos legislativos, decretos de urgencia, ordenanzas, reglamentos, decretos y resoluciones

34 En Tribunal Constitucional, sentencia 00047-2004-AI/TC

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.

13. Pluralismo jurídico

Alude a la coexistencia de múltiples sistemas jurídicos que interactúan de forma armónica o conflictiva dentro del territorio de la República y que determinan la actuación de los sistemas de justicia.

14. Protocolo

Resume un conjunto de técnicas y estándares, basados en normas escritas o usos y costumbres, necesarios para la adecuada organización y desarrollo de la administración de justicia y para superar las barreras de acceso a la justicia que afecta a un sector importante de la población.

15. Pueblos indígenas

Son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales. Entre estos se incluyen a los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, así como a las comunidades campesinas y nativas.

La denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos³⁵.

16. Ronda campesina

Son aquellas organizaciones conformadas en el interior de las comunidades que colaboran en la solución de conflictos y contribuyen a la seguridad, a la paz comunal, y a resguardar los bienes de la comunidad y de sus miembros. Las rondas campesinas también pueden ser autónomas cuando son formadas por grupos de pequeños propietarios rurales que apelan a la solidaridad y comunalidad social con el fin de resguardar sus bienes, resolver conflictos, mantener la paz local,

³⁵ Artículo 2 de la ley 27811.

relacionarse con las instituciones estatales y gestar proyectos de desarrollo. La ley peruana establece que los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, y comunidades campesinas y nativas se aplican a las rondas campesinas en los que les corresponda y favorezca³⁶.

17. Sistemas de justicia

Es el conjunto de instituciones, autoridades, normas y procedimientos articulados para la administración de justicia de conformidad con la Constitución y las leyes o con el derecho consuetudinario.

18. Territorio

Es la totalidad del hábitat que las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas tradicionalmente ocupan o utilizan de alguna u otra manera.

36 Artículo 1 de la ley 27908.

VII. PRINCIPIOS

1. Respeto mutuo

Cada representante de la jurisdicción ordinaria y especial atribuirá a los demás representantes un valor similar al propio para que junto a la cooperación se conviertan en factores de equidad, poniendo la justicia por encima de la autoridad.

2. Conformidad con las normas internacionales de derechos humanos

La interacción entre los sistemas de justicia especial y ordinaria se desarrollará dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos, en especial aquellos sobre pueblos indígenas.

3. Equidad, transparencia, solidaridad, participación y control social, celeridad, oportunidad, gratuidad y flexibilidad

- **Equidad.-** Supone el reconocimiento de las personas en su propia identidad, necesidades y aspiraciones, lo cual implica salvaguardar su diversidad y el derecho a preservar su cultura, sus tradiciones y su cosmovisión.
- **Transparencia.-** Se promoverán las condiciones destinadas a garantizar que cualquier representante de los sistemas de justicia sea debidamente informado sobre los aspectos relevantes de su intervención, mediante procedimientos apropiados a la circunstancia y a sus características especiales. Al mismo tiempo, se promoverá un intercambio oportuno de información entre los diferentes sistemas de justicia.
- **Solidaridad.-** Supone el reconocimiento de relaciones armoniosas entre los diferentes sistemas de justicia basadas en la justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe.
- **Participación.-** Supone desarrollar mecanismos de participación entre los diferentes sistemas de justicia que contribuyan al ejercicio real de derechos, en un marco de paz, tolerancia y respeto.
- **Control social.-** Alude al conjunto de prácticas destinadas a mantener el orden y respeto entre los diferentes sistemas de justicia. En tal sentido, se

deben desvirtuar prácticas que favorezcan prejuicios, trastocan valores y no valoren las diferentes concepciones que se tienen sobre determinados elementos.

- **Celeridad.**- Alude a la prontitud que debe existir al momento de la actuación entre los diferentes sistemas de justicia, pasando por alto trámites y plazos innecesarios con la finalidad de disminuir los efectos que un eventual retraso produciría en las personas que están inmersas en un proceso de administración de justicia.
- **Oportunidad.**- Las autoridades de un sistema de justicia deben brindar oportunamente el apoyo y la asistencia que les sea requerido por las autoridades de otro sistema de justicia.
- **Gratuidad.**- El Estado garantiza la gratuidad de la coordinación a quienes se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.
- **Flexibilidad.**- La coordinación y cooperación debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de actuación que se deba realizar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los intervinientes.

4. Principio de protección de la jurisdicción especial

El Estado respeta y garantiza la jurisdicción especial, por ende, asegura la existencia de herramientas sencillas, idóneas y oportunas que permitan su protección frente a cualquier amenaza o vulneración.

5. Principio *pro homine*

El principio de interpretación *pro homine* impone que, ante eventuales interpretaciones discrepantes de un dispositivo legal, se debe optar por la que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales, de modo que queden descartadas las que restrinjan o limiten su ejercicio³⁷.

6. Principio de coordinación y cooperación

La coordinación y cooperación entre las autoridades de la jurisdicción especial y ordinaria contribuye a garantizar la tutela jurisdiccional efectiva de la población y a disminuir la conflictividad interforal. Para alcanzar esos objetivos, se deberá evitar duplicidades, disfunciones o contradicciones entre los sistemas de justicia.

37 En Tribunal Constitucional, sentencia 795-2002-AA-TC.

7. Garantía en el acceso a la justicia y la tutela efectiva de derechos

El acceso a la justicia permite acudir al sistema de administración de justicia para la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres o el ordenamiento jurídico vigente.

Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

8. Principio de reconocimiento de resoluciones

Lo decidido por una autoridad de la jurisdicción especial tendrá los efectos jurídicos que su sistema normativo prevea. En cuanto a la decisión de la autoridad de la jurisdicción ordinaria que involucre a integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, esta tendrá los efectos de cosa juzgada.

9. Interculturalidad

La interacción entre los sistemas de justicia se desarrollará reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias culturales, y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.

10. Reciprocidad

Las autoridades de la jurisdicción ordinaria, al igual que las autoridades de la jurisdicción especial actuarán aplicando el principio de reciprocidad en sus actuaciones con la finalidad de que se cumpla con la obligación de administrar justicia a los justiciables en todo el territorio nacional.

VIII. FACTOR DE CONGRUENCIA

En el sistema constitucional peruano, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares. Por ende, es inadmisibles cualquier intento de organizar zonas exentas de su influencia o de algún tipo de control constitucional, tanto en el ámbito público como en el ámbito de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas³⁸.

38 El Tribunal Constitucional sostiene que los derechos fundamentales no sólo vinculan a los poderes públicos, sino a todas las personas, sean estas públicas o privadas. Por ende, cualquier afectación sobre su contenido es susceptible no sólo de revisión en sede de la justicia constitucional, sino de tutela en las circunstancias en que tal violación o amenaza de violación quede manifiestamente acreditada, respetando, desde luego, el respectivo sistema normativo –en el caso de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas– si lo hubiere. Véase la sentencia 05215-2007-AA/TC.

IX. RESPONSABILIDADES/DEBERES

Las autoridades de la jurisdicción ordinaria, de la Justicia de Paz y de la jurisdicción especial tienen la responsabilidad y el deber de establecer mecanismos de coordinación y cooperación como parte de su obligación de garantizar derechos.

Las actividades de coordinación y cooperación se realizarán a partir de los principios de reciprocidad y flexibilidad. Su articulación se realizará por medio de la corresponsabilidad y la asistencia mutua para garantizar la convivencia armónica, los derechos individuales y colectivos, y el acceso a la justicia de manera individual y colectiva. En todo momento, las actividades de coordinación y cooperación se desarrollarán aplicando las siguientes políticas:

- a) El encuentro entre autoridades de diferentes sistemas de justicia debe evitar generar o incrementar tensiones. En estos casos, debe fomentarse la cordialidad y el respeto mutuo para promover un clima de confianza.
- b) Las autoridades de los sistemas de justicia deben ejercer entre sí una práctica de acercamiento y consulta permanente.
- c) Las autoridades de un sistema de justicia deben brindar oportunamente el apoyo que les sea requerido por las autoridades de los otros sistemas de justicia.
- d) Se debe impulsar y practicar el intercambio mutuo de experiencias y conocimientos entre los sistemas de justicia que coexistan en un determinado ámbito geográfico-poblacional.

En el cumplimiento de las obligaciones de coordinación y cooperación, se tendrán en cuenta todos los principios establecidos en el apartado VII.

X. COMPETENCIA

a. Territorial

La jurisdicción especial tiene competencia sobre los hechos o conflictos surgidos en su ámbito territorial y que de acuerdo a su derecho consuetudinario o propio corresponde conocer a sus autoridades jurisdiccionales. En todas sus actuaciones o decisiones deberá asegurarse de respetar los límites establecidos en el presente Protocolo.

Por ámbito territorial debe entenderse a la totalidad del hábitat que las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas tradicionalmente ocupan o utilizan de alguna otra manera.

b. Personal

Las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas tienen competencia para conocer los hechos o conflictos que involucren a los miembros de sus organizaciones.

Cuando se susciten hechos o conflictos que involucren a personas no pertenecientes a una comunidad campesina, comunidad nativa o ronda campesina dentro del territorio de la jurisdicción especial, el caso será sometido a la jurisdicción especial. En estos supuestos, la jurisdicción especial prestará especial atención a la garantía mínima de los derechos de las personas no pertenecientes a las comunidades o rondas y se asegurará de que no se den casos de indefensión en la aplicación de su derecho.

De existir conflicto entre los involucrados en un hecho que compromete a personas no pertenecientes a comunidades o rondas, por la determinación del sistema de justicia que debe juzgar el caso, se recurrirá a las reglas señaladas en el literal a) del apartado XI para su resolución.

c. Material

Los sistemas de jurisdicción especial tienen competencia material sobre todas aquellas materias que tradicionalmente conocen en virtud de sus sistemas propios y derecho consuetudinario. En caso de existir dudas, se solicitará la realización de un peritaje antropológico y de derecho.

Independientemente de lo anterior, tratándose de la disciplina penal, los siguientes delitos deben ser siempre sometidos a la justicia ordinaria debido a la naturaleza misma de los conflictos, incluso cuando se produzcan en los territorios de la jurisdicción especial:

- a) Delitos contra el Estado
- b) Delitos contra el ordenamiento jurídico internacional
- c) Delitos de criminalidad organizada.

Además de ellos, la jurisdicción ordinaria podrá conocer los casos que son competencia de las autoridades de la jurisdicción especial cuando estas últimas, debido a la complejidad del caso, la gravedad de los efectos generados o en aplicación de sus propias normas sobre inhibición, declinen a favor de la primera y esta sea competente para conocerlos.

XI. FUNCIONAMIENTO DE LA COORDINACIÓN

a. Resolución de conflictos

En aquellos casos en los que existan conflictos de competencia entre los sistemas de justicia y en virtud del principio de igualdad que impera en la justicia intercultural, las autoridades de los sistemas de justicia involucradas en el conflicto de competencias lo resolverán mediante el diálogo permanente en reuniones de trato directo, donde imperará un clima de confianza, colaboración, igualdad y respeto mutuo. En dichas reuniones, las autoridades de cada sistema de justicia expondrán los motivos que generan el conflicto de competencias y las soluciones propuestas. El conflicto de competencias se resuelve cuando exista consenso entre las autoridades de los sistemas de justicia presentes en la reunión. Esta reunión es convocada por una autoridad de cualquiera de los sistemas de justicia objeto del presente Protocolo.

De ser necesario, cualquier autoridad de los sistemas de justicia involucrados en el conflicto de competencia puede solicitar la intervención de facilitadores, asesores especializados y/o la realización de pericias especializadas para propiciar el consenso. Dicha intervención debe contar con la aprobación de las partes.

En ningún caso el conflicto de competencia debe adquirir dimensiones tales que priven al justiciable de acceder a la justicia o lo sometan a un estado de prolongada indefensión.

b. Reconocimiento mutuo de actuaciones

Los sistemas de jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial se reconocen plenamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149º de la Constitución y el proyecto de ley de coordinación intercultural de la justicia, con la capacidad para actuar en la aplicación de los procedimientos propios de su sistema de justicia.

En virtud de tal reconocimiento, se establece un principio de respeto mutuo por el cual se reconocen las actuaciones de la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial, su independencia para actuar y se prohíbe la intromisión de otros sistemas de justicia cuando uno de ellos haya comenzado a actuar, salvo en aquellos supuestos en los que sea necesario dirimir la competencia para juzgar.

Entre las acciones sobre las que se recae dicho reconocimiento, destacan el reconocimiento de pruebas, los peritajes antropológicos-jurídicos, las conciliaciones o la realización de diligencias.

Para garantizar la aplicación de este principio de respeto mutuo, la primera acción de toda instancia jurisdiccional, sea del sistema ordinario o especial, consistirá en determinar la competencia para actuar que le corresponda, en atención a los principios y límites establecidos en el presente Protocolo. En caso de que determine la competencia de otro sistema de justicia, deberá correr traslado de la causa y del expediente a la mayor brevedad, informando previamente a las partes. En caso de duda, recurrirá a las reuniones de trato directo contempladas en el literal a) para solucionarlas.

c. Reconocimiento mutuo de decisiones

Los sistemas de jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial reconocen plenamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149º de la Constitución y el proyecto de ley de coordinación intercultural de la justicia, la validez de sus decisiones, siempre y cuando estas hayan sido legítimas en el marco de las normas propias de sus sistema de justicia y no excedan los límites establecidos en el presente Protocolo.

Los jueces ordinarios y las autoridades de la jurisdicción especial verificarán, antes de proceder al estudio de un caso y de pronunciar una decisión sobre él, la inexistencia de un conflicto de competencias en los términos del presente Protocolo. En caso de existir dicho conflicto de competencias, se seguirán las pautas establecidas en el literal a). Mientras dure el proceso de diálogo directo, las autoridades se abstendrán de juzgar e instarán al respeto de la solución de consenso, siempre y cuando esta decisión se ajuste a los límites establecidos en el presente Protocolo.

Las autoridades de los sistemas de justicia reconocen plenamente la validez y vigencia de las decisiones adoptadas en otros sistemas de justicia.

Cuando una decisión proveniente de la jurisdicción especial exceda los límites establecidos en el presente Protocolo y signifique una vulneración de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución o de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, corresponderá, en primer lugar, a la autoridad de la jurisdicción ordinaria revocarla y restablecer la garantía de los derechos, para después solicitar una nueva decisión a la jurisdicción especial acorde con dichos límites. Para tales efectos, la persona que considere vulnerados sus derechos fundamentales o sus derechos humanos deberá recurrir al proceso de amparo.

d. Mecanismos de apoyo institucional

Para la efectiva materialización de la coordinación entre los diferentes sistemas de justicia, sus instituciones deberán servir de apoyo institucional.

Entre estas instituciones pueden mencionarse a la ONAJUP, las ODAJUP, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, así como a las autoridades y organizaciones ronderas y comuneras que puedan servir de apoyo a la coordinación intercultural. Todas ellas asumirán una responsabilidad fundamental en brindar el apoyo necesario para hacer efectiva la coordinación.

Especial relevancia tendrá la implementación conjunta de acciones para favorecer la alfabetización jurídica de las autoridades de los diversos sistemas de justicia sobre el resto de ellos.

e. Actos de cooperación

Entre los actos de cooperación que pueden y deben existir entre los sistemas de justicia se promocionará especialmente:

- a) Práctica e intercambio de pruebas
- b) Búsqueda y detención de personas
- c) Realización de comunicaciones y notificaciones
- d) Identificación, incautación o decomiso de bienes, y otras medidas de ejecución forzada
- e) Realización de pericias especializadas
- f) Ejecución de sentencias o resoluciones (entre ellas decisiones o acuerdos conciliatorios de la jurisdicción especial y ejecución de medidas de protección)
- g) Otros actos o diligencias que resulten pertinentes.

La cooperación se regirá por el principio de reciprocidad y se iniciará siempre que la autoridad requirente remita a la autoridad requerida una solicitud que detalle el acto de colaboración que necesite, así como la finalidad del mismo, precisando, además, los datos pertinentes que hagan viable cumplir con la asistencia solicitada. La solicitud deberá incluir un plazo adecuado para que se materialice la colaboración requerida. Dicho plazo será establecido en función del principio de celeridad e inmediatez con el que debe regirse las acciones de cooperación, y se determinará teniendo en cuenta el conjunto de dificultades o gestiones que suponga el acto de cooperación solicitado.

La cooperación con el resto de sistemas de justicia no admite excepciones y se convierte en una obligación inmediata para las autoridades requeridas. En caso de no poder satisfacer alguna solicitud, la autoridad requerida deberá comunicarse con la autoridad requirente mediante un escrito o de forma oral, aclarando las causas que han imposibilitado la cooperación, dejando constancia de su buena fe en el intento de cumplir con la solicitud de cooperación.

La cooperación no se limita a las acciones detalladas en el primer párrafo, sino que podrá extenderse a todas aquellas acciones que sean estimadas de manera oportuna por las autoridades de los diversos sistemas de justicia.

f. Coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la justicia especial

La coordinación intercultural es un deber para la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial. En virtud de la normativa vigente en el país, como la Ley de Justicia de Paz o la Ley de Rondas campesinas y su reglamento, la coordinación es una obligación jurídica. Esta se regirá por el principio de reciprocidad, y evitará la duplicidad de procedimientos y el doble juzgamiento ante sistemas de justicia diferentes.

Para facilitar las acciones de coordinación entre las autoridades de los diferentes sistemas de justicia, la autoridad requirente enviará una solicitud de coordinación a la autoridad requerida, detallando el alcance y finalidad de la coordinación. La autoridad requerida deberá manifestar su conformidad igualmente de manera oral o por escrito.

En el caso de la Justicia de Paz y la jurisdicción especial, la coordinación se focalizará en todas aquellas acciones que puedan surgir dentro del ámbito de sus competencias. Se priorizarán especialmente las acciones que permitan:

- a) La delegación mutua de funciones en atención a las circunstancias y los casos específicos
- b) La aplicación de sanciones comunitarias y mandatos de comparecencia
- c) La representación del Estado en actos comunitarios.

En el caso de la jurisdicción ordinaria y la justicia de Paz, las acciones en las que podrán establecer relaciones de coordinación se centrarán en:

- a) Exhortos
- b) Notificaciones
- c) Declaraciones testimoniales

- d) Inspecciones judiciales
- e) Otros actos requeridos por la jurisdicción ordinaria.

En el caso de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial, las acciones que permiten estrechar las relaciones de coordinación son las siguientes:

- a) Levantamiento de cadáver
- b) Habeas corpus
- c) Derivación de casos
- d) Ejecución de sentencias
- e) Actas de conciliación y sanciones
- f) Otras actuaciones requeridas por alguno de los sistemas de justicia.

Al margen de las acciones establecidas en el presente apartado, en aquellos lugares donde coexistan los sistemas de justicia objeto del presente Protocolo, sus autoridades elaborarán sus propios procedimientos de coordinación en los que definirán las acciones de coordinación y los mecanismos para llevarlas a cabo. Entre estas acciones de coordinación, se contemplarán, entre otras:

- a) El establecimiento de sistemas de acceso transparente e información sobre hechos y antecedentes de personas
- b) El establecimiento de espacios de diálogo sobre la aplicación de los derechos fundamentales y los derechos humanos en sus resoluciones
- c) El establecimiento de espacios de diálogo u otras formas para el intercambio de experiencias sobre los métodos de resolución de conflictos.

Todas las coordinaciones se desarrollarán en condiciones de equidad, transparencia, solidaridad, participación y control social, celeridad, oportunidad, gratuidad y flexibilidad.

Bajo ninguna circunstancia la coordinación entre sistemas de justicia podrá ocasionar o avalar la vulneración de los derechos de mujeres, ancianos y niños. Los derechos de estos grupos sociales serán especialmente protegidos y garantizados en todos los actos de coordinación entre los sistemas de justicia.

2.
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN
EN PROCESOS JUDICIALES
QUE INVOLUCREN A
COMUNEROS Y RONDEROS

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	59
II. ANTECEDENTES	60
1. Contexto normativo	60
2. Compromisos institucionales	62
3. Transformaciones históricas en el Poder Judicial	63
a) La creación de organismos especializados: cambios institucionales	63
b) El desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial	65
d) La creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros	67
III. NORMAS	69
1. Convenio 169 de la OIT	69
2. Otros documentos internacionales	70
3. Derecho comparado	71
IV. JURISPRUDENCIA	75
1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos	75
2. Otras referencias de la justicia comparada	76
V. OBJETIVO	77
VI. CONCEPTOS	78
VII. PRINCIPIOS	83
VIII. REGLAS DE ACTUACIÓN	85
IX. SISTEMA DE REGISTRO DE CASOS Y ACTIVACIÓN DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN	95

I. INTRODUCCIÓN

Debido a la relevancia de una labor jurisdiccional que compagine la garantía de los derechos fundamentales con el enfoque intercultural indispensable en un país pluricultural como el Perú, se ha estimado necesaria la elaboración de un protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucran a comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas, así como a sus integrantes. Con esta intención, el presente documento establece una serie de principios y reglas sustentados en estándares nacionales e internacionales para garantizar los derechos colectivos e individuales de este importante sector de la población nacional, en particular los que atañen al acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y la identidad cultural.

En efecto, este Protocolo se nutre tanto de estándares introducidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas, especialmente de aquellos incorporados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y en las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad; como de los derechos y garantías fundamentales consagrados en el ordenamiento jurídico nacional, principalmente en la Constitución Política del Perú de 1993 y la Carta de Derechos de las personas ante el Poder Judicial Peruano.

Conviene precisar que este engarce entre los marcos jurídicos internacionales, el ordenamiento jurídico nacional y el derecho propio que organiza la vida e interacción social en el interior de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas constituye un gran desafío. Esto último obedece a la variedad de procesos históricos, la diversidad cultural y la multiplicidad de ordenamientos jurídicos que confluyen en el Perú.

En tal sentido, este Protocolo se ofrece como una herramienta ilustrativa y persuasiva para que los jueces que tienen a su cargo la impartición de justicia puedan contribuir a garantizar los derechos individuales y colectivos de los actores comunales y ronderiles. Para alcanzar su cometido, enuncia de manera puntual las medidas y criterios que deben ser aplicados en todas las etapas y actuaciones judiciales que los involucren.

II. ANTECEDENTES

El Poder Judicial asume el reto de administrar justicia en una sociedad signada por la diversidad cultural, étnica y lingüística de sus integrantes, así como caracterizada por las profundas brechas sociales y económicas existentes en su seno. Para optimizar su actuación en este contexto tan heterogéneo como desigual, el Poder Judicial ha optado por fortalecer y expandir la Justicia de Paz, instancia que emana del poder local pero que a la vez es la base de la pirámide jurisdiccional peruana. Efectivamente, la naturaleza y distribución geográfica de la Justicia de Paz la convierte en una institución idónea para responder a las demandas sociales de acceso a la justicia formal de la población rural. Por ello, no es casual que durante décadas el Poder Judicial haya concentrado sus esfuerzos en reconocerla, potenciarla e integrarla al sistema nacional de justicia.

Una vez lograda la incorporación de la Justicia de Paz, la siguiente política del Poder Judicial ha puesto énfasis en el reconocimiento y promoción de las formas de justicia especial ejercidas por las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. En este caso el mayor reto consiste en establecer los puentes de coordinación y cooperación entre la justicia estatal, la Justicia de Paz y la justicia especial, bajo el rótulo de un sistema de justicia intercultural. Aunque inicialmente los planteamientos sobre este tema se enfocaron en resolver los conflictos suscitados entre los sistemas de justicia, la perspectiva de trabajo ha evolucionado y actualmente el Poder Judicial es consciente de la necesidad de que también se tutelen y ponderen los derechos y concepciones de las personas y autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, cada vez que deban ser sometidas al fuero estatal. De modo que hoy se acepta que la interculturalidad en el ámbito de la justicia abarca tanto el reconocimiento de fueros o jurisdicciones especiales que deben respetarse y con los cuales es preciso establecer relaciones de coordinación, como la conducción de procesos judiciales ordinarios con pertinencia cultural.

Así, la permanente preocupación por el acceso a la justicia y la tutela judicial en un contexto diverso se ha traducido en el presente Protocolo que no hace más que aglutinar una suma de esfuerzos anteriores del Estado en general y del Poder Judicial en particular para que el sistema de justicia estatal actúe con pertinencia cultural. A continuación presentamos un breve resumen de estos antecedentes.

1. Contexto normativo

La Constitución Política de 1993 establece disposiciones que, complementadas con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado

Peruano, sustentan las bases para el desarrollo de un sistema estatal de administración de justicia con pertinencia cultural. Tal desarrollo se ha enfocado en dos dimensiones.

La primera dimensión es el acceso a la justicia ordinaria de las personas y autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. En este ámbito, el texto constitucional les reconoce tanto los derechos de igualdad ante la ley y no discriminación (artículo 2, inciso 2), como el derecho a la identidad étnica y cultural (artículo 2, inciso 19). Este último incluye el derecho al uso del propio idioma o a utilizar un intérprete para acudir ante cualquier funcionario, con mayor razón en aquellos lugares donde predominen el quechua, aimara y las demás lenguas indígenas u originarias, declarados idiomas oficiales por el Estado peruano en el artículo 48 de la Constitución.

Adicionalmente, el texto constitucional reconoce que el acceso a la justicia no se agota en su faceta individual, sino que en el caso de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas debe considerar su rostro colectivo. En efecto, el artículo 89 establece que es deber del Estado respetar la identidad cultural de estas organizaciones, la cual complementada con el principio y derecho del debido proceso y la tutela judicial efectiva (artículo 139), supone necesariamente que cada vez que como comunidad o ronda recurran al Poder Judicial debe respetarse su derecho propio o costumbre como grupo.

La segunda dimensión se ocupa de las funciones jurisdiccionales de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, sobre las cuales no profundizaremos al estar lo suficientemente explicadas en el "Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia".

Ambas dimensiones son complementarias porque permiten garantizar los derechos individuales y colectivos de las comunidades campesinas, comunidades nativas y las rondas campesinas en el ámbito de la administración de justicia. Infortunadamente, son escasas las referencias infraconstitucionales que se ocupan de la conducción de procesos judiciales ordinarios con pertinencia cultural, a diferencia de aquellas que tratan sobre los sistemas de justicia especial, como por ejemplo la Ley General de Comunidades Campesinas (ley 24656), la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva (decreto ley 22175), la Ley de Rondas Campesinas (ley 27908) o la Ley de Justicia de Paz (ley 29824).

En cuanto al primer rubro mencionado, como principal referencia infraconstitucional, figura la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo

017-93-JUS) que contiene disposiciones para garantizar los derechos de las comunidades y rondas en el fuero ordinario, por ejemplo, señalando que sus integrantes pueden expresarse en su idioma o dialecto mediante un intérprete en los procesos judiciales (artículo 15), o mediante la institución de un cuerpo de traducción o intérpretes como órgano de auxilio judicial (artículo 281), y disponiendo la exoneración de tasas judiciales para las personas con escasos recursos económicos (artículo 24).

Este exiguo marco legal para el tratamiento de procesos judiciales con pertinencia cultural no ha impedido que el Poder Judicial adopte compromisos institucionales o transite por transformaciones internas para abordar este importante desafío.

2. Compromisos institucionales

En los últimos diez años, el Poder Judicial asumió al menos cuatro compromisos institucionales que tienen como eje central la promoción del acceso a la justicia, particularmente entre poblaciones rurales que residen en las zonas menos accesibles del país y presentan rasgos culturales particulares.

El primer compromiso obra en el Acuerdo Nacional. A través de este documento, concretamente de la vigésimo octava política de Estado suscrita el año 2003, el Poder Judicial se compromete a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia³⁹.

El segundo compromiso es parte del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia elaborado por la CERIAJUS⁴⁰, el cual contiene un capítulo referido al acceso a la justicia donde, además de las tradicionales medidas de fortalecimiento de la Justicia de Paz y de reconocimiento y coordinación con la justicia especial, figuran disposiciones para el procesamiento de integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, por

39 El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. Estas se elaboraron con la participación de los partidos políticos, representantes del Congreso de la República, organizaciones representativas de la sociedad civil e instancias de Gobierno

40 Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia.

ejemplo, aquellas que indican el uso de intérpretes, de peritajes antropológicos, entre otros.

Finalmente, otros dos compromisos esenciales son las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad y la Carta de Derechos de las Personas ante el Poder Judicial Peruano, ambos suscritos por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el año 2010 (resolución administrativa 266-2010-CE-PJ). En el primer caso, se trata de un instrumento que se concentra en establecer lineamientos internacionales para mejorar el acceso a la justicia de población en condición de vulnerabilidad ante el sistema de justicia ordinario. En el segundo caso, la Carta incluye principios y reglas que buscan mejorar la administración de justicia para aquellos ciudadanos más desprotegidos.

Son estos cuatro documentos los principales referentes para el diseño y la evaluación de las acciones que lleva a cabo el Poder Judicial destinadas a garantizar la prestación de servicios judiciales ordinarios con pertinencia cultural, por lo que su observancia ha sido ineludible en la elaboración del presente Protocolo.

3. Transformaciones históricas en el Poder Judicial

El diseño de la política judicial orientada a garantizar el acceso a la justicia y los derechos de las personas cultural y étnicamente diferentes en el fuero ordinario se ha producido sobre la base de cuatro pilares: 1) la creación de organismos especializados en justicia de paz y justicia intercultural; 2) el desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas; 3) el diseño de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria; y 4) la creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros.

a) Creación de organismos especializados

El Poder Judicial, en el marco de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, se ha propuesto desarrollar políticas que contribuyan a mejorar el acceso a la justicia en un contexto de diversidad cultural. Para alcanzar este objetivo, la primera estrategia, se orientó a fortalecer la Justicia de Paz por tratarse de la instancia básica del Poder Judicial y que, además, contribuye tradicionalmente a contrarrestar las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las personas.

Así, como primera medida, el año 2004, se introduce la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP) y, tres años después, se incorporan las oficinas distritales de apoyo a la justicia de paz (ODAJUP) en los diferentes distritos judiciales del país⁴¹.

Una segunda estrategia fue la creación, entre el año 2009 y el 2012, de escuelas, institutos y centros de Justicia de Paz o de justicia intercultural en veinte distritos judiciales⁴². Este logro fue posible, a veces, por la confluencia de intereses de las cortes superiores y de la ONAJUP, y otras veces, por la iniciativa de alguno de ellos. En efecto, en algunos distritos judiciales como San Martín y Cajamarca la iniciativa provino de las mismas cortes superiores⁴³. En otros casos, fue la ONAJUP quien impulsó iniciativas de creación de las escuelas o institutos como por ejemplo en los distritos judiciales de Lima Norte, Lambayeque, Arequipa, Moquegua, Cusco, Tumbes, entre otras iniciativas que luego fueron aprobadas por las Cortes Superiores de Justicia⁴⁴.

Dichos centros judiciales de formación intercultural (CJFI) nacen con la pretensión de impulsar la justicia intercultural a nivel de los distritos judiciales. En efecto, en sus resoluciones administrativas de creación, además de la preocupación porque los CJFI contribuyan a disminuir la conflictividad interforal, es manifiesta la intención de que apoyen en el acceso a la justicia en contextos de diversidad cultural, étnica y lingüística. Sin embargo, salvo algunas medidas sobre la capacitación a jueces, intérpretes y peritos antropológicos, estas resoluciones no establecen disposiciones específicas para que se garanticen procesos judiciales con pertinencia cultural.

La tercera estrategia se materializó en la decisión del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de ampliar, expresamente, el ámbito de función de la ONAJUP y de sus oficinas desconcentradas (ODAJUP) para que asuman simultáneamente la tarea de fortalecer la justicia de paz y el reto de gestionar una política intercultural

41 Años antes de la creación de estas oficinas, algunas cortes superiores de justicia adoptaron decisiones para fortalecer a sus propios jueces de paz. Por ejemplo, el año 2003, la Corte Superior de Justicia de Ica estableció la escuela de capacitación para jueces de paz "Fermín Chunga Lamónja". Medidas como esta dan cuenta de las iniciativas locales para garantizar el acceso a la justicia de las personas más excluidas.

42 Las escuelas, institutos y centros de justicia intercultural se crean en los distritos judiciales de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cañete, Cusco, Huánuco, Huaura, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Lima Norte, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín y Tumbes.

43 Véase al respecto la resolución administrativa 408-2009-P-CSJSM/PJ del 26 de noviembre de 2009, y la resolución administrativa 220-2010-P-CSJCA/PJ del 4 de agosto de 2010.

44 Véase al respecto la resolución administrativa 512-2009-P-CSJLN/PJ del 09 de setiembre de 2009, y la resolución administrativa 074-2012-P-CSJLA/PJ del 27 de febrero de 2012.

en el interior del Poder Judicial⁴⁵. Este cambio tuvo lugar a finales del año 2010, y dos años después, el vigente Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial⁴⁶, varía oficialmente la denominación de la ONAJUP a “Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y a la Justicia Indígena”.

Todas estas transformaciones han permitido que en los procesos de planificación del Poder Judicial en general y de la ONAJUP en particular se incorporen objetivos y acciones sobre las condiciones de acceso a la justicia de integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. Así, en la planificación del año 2011, la ONAJUP ratificó su apuesta por mejorar el acceso a la justicia ordinaria de estos sectores de la población mediante el fortalecimiento de la Justicia de Paz (implementación logística, capacitación, registro)⁴⁷. Posteriormente, en su plan operativo para el año 2012, incorporó dentro de sus acciones la capacitación a jueces con enfoque intercultural. Mientras que el Poder Judicial en su conjunto, en el plan de desarrollo institucional 2009-2018, establece como una de sus estrategias centrales el mejoramiento del acceso a la justicia, entre otras vías, mediante acciones que garanticen los derechos de los integrantes de las comunidades y rondas cuando intervengan dentro de la jurisdicción ordinaria⁴⁸.

Lo sostenido anteriormente tiene concordancia con la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural, aprobada por el Poder Judicial en diciembre de 2012 (resolución administrativa 499-2012-P-PJ), pues las políticas de capacitación y sensibilización junto a otro conjunto de medidas convergen en la promoción y consolidación de un sistema de justicia intercultural que responda a la realidad pluriétnica y cultural de nuestro país.

b) El desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de comunidades y rondas

La jurisprudencia nacional ha abordado el tema del enjuiciamiento de integrantes y autoridades de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, tanto mediante juicios *a posteriori* como desde un punto de vista preventivo o tutelar. En el primer caso, son abundantes las resoluciones judiciales de naturaleza penal que a partir de la entrada en vigencia del Código Penal en 1991

45 Artículo 1 de la resolución administrativa 417-2010-CE-PJ del 13 de diciembre de 2010.

46 Resolución administrativa 227-2012-CE-PJ del 12 de noviembre de 2012.

47 Véase al respecto el Plan Operativo Anual 2011 de la ONAJUP.

48 Versión 1.0 del Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009 - 2018.

tratan sobre la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado (artículo 15) o sobre la responsabilidad penal de ronderos frente a denuncias por los delitos de secuestro, lesiones, extorsión, usurpación de autoridad, entre otros⁴⁹. Comparados con esta clase de juicios, los procesos de índole civil, familiar, etc., se encuentran en un nivel incipiente con algunas excepciones en el área de los procesos constitucionales (*hábeas corpus* y amparo).

La segunda línea jurisprudencial abocada a la tutela de comuneros y ronderos surgió frente a la disparidad de criterios con que los jueces ordinarios trataban los derechos de estos grupos, principalmente en la rama penal. Así fueron apareciendo plenos jurisdiccionales penales, primero a nivel regional y luego a instancia nacional, para llegar a un consenso sobre la problemática detectada.

El primer pleno jurisdiccional penal tuvo como sede la ciudad de Iquitos el 31 de mayo de 2008 e involucró a jueces provenientes de los distritos judiciales de Loreto, Amazonas, San Martín y Ucayali. La principal línea de acuerdos se centró en la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado frente a delitos sexuales. En este extremo estableció la necesidad de utilizar pericias antropológicas para determinar “la condición de nativo y aborígen” cuando los demás medios probatorios resulten insuficientes (Punto IV, conclusión plenaria). Adicionalmente, el pleno se pronunció sobre las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas aunque de un modo confuso: primero dispuso que las rondas campesinas autónomas no poseyeran facultades jurisdiccionales (Punto II, conclusión plenaria); luego señaló que las rondas campesinas subordinadas a comunidades que aprehenden a un delincuente en flagrancia o que actúan por mandato de la comunidad no cometen delito (Punto II, conclusión plenaria); finalmente, la última conclusión plenaria señaló que “las Rondas campesinas sí tienen funciones jurisdiccionales para los casos en que no existan las Comunidades Campesinas o Nativas constituidas, sino que las Rondas campesinas son la organización campesina”.

Por otra parte, el 13 de noviembre de 2009, la Corte Suprema de la República emitió el acuerdo plenario 1-2009/CJ-116, en el cual además de pronunciarse sobre las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas, estableció algunos criterios para establecer la responsabilidad penal de un rondero. Así señaló que aunque las rondas campesinas gozan del derecho a la identidad étnica y cultural y del derecho colectivo al ejercicio de la jurisdicción especial, sus conductas no

⁴⁹ Véase las ejecutorias supremas 1722-2009/La Libertad; 5124-2008/Lambayeque; 5184-2008/Lambayeque; 625-2008/Amazonas; 4000-2007/Huara; 1836-2006/Amazonas; 752-2006/Puno; 2164-2005/Cajamarca; 975-2004/San Martín; 975-2004/San Martín; y 4160-96/Áncash.

pueden atentar contra el contenido esencial de los derechos fundamentales. En consecuencia calificó de antijurídicas y al margen de la aceptabilidad del derecho consuetudinario: (i) las privaciones de libertad sin causa y motivo razonable –plenamente arbitrarias y al margen del control típicamente ronderil-; (ii) las agresiones irrazonables o injustificadas a las personas cuando son intervenidas o detenidas por los ronderos; (iii) la violencia, amenazas o humillaciones para que declaren en uno u otro sentido; (iv) los juzgamientos sin un mínimo de posibilidades para ejercer la defensa –lo que equivale, prácticamente, a un linchamiento-; (vi) la aplicación de sanciones no conminadas por el derecho consuetudinario; (vii) las penas de violencia física extrema –tales como lesiones graves, mutilaciones- entre otras.

c) La creación de foros de diálogo intercultural

A partir del año 2010, el Poder Judicial ha organizado sucesivamente cinco congresos internacionales sobre justicia intercultural en las ciudades de La Merced, Cajamarca, Huaraz, Lima y Piura. En esta iniciativa, confluyeron los intereses de la Corte Suprema de la República, asesorada principalmente por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz; el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial bajo el liderazgo de la ONAJUP; y las Cortes Superiores de Justicia, a través de sus ODAJUP y sus escuelas, centros e institutos de justicia intercultural.

Estos congresos constituyen espacios privilegiados para el diálogo entre los jueces, otros operadores del sistema nacional de justicia, los jueces de paz y las autoridades de la justicia especial. Así fueron concebidos por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que dispuso su periodicidad anual con la intención expresa de “fortalecer los espacios de diálogo permanentes entre todos los actores que forman dichas comunidades a favor de la paz social” (considerando 3 de la resolución administrativa 340-2010-CE-PJ).

Por otra parte, los congresos también permiten establecer una suerte de diagnóstico sobre la forma en que se gestiona el sistema estatal de justicia en sus diferentes circunscripciones (distrital, provincial, regional y nacional) y ámbitos geográficos caracterizados por la preponderancia de determinados actores (v.g., las rondas campesinas en Cajamarca o las comunidades nativas en La Merced). En este sentido, los informes internos o los libros publicados luego de los cinco congresos contienen recomendaciones muy valiosas⁵⁰. Por

⁵⁰ Véase al respecto las publicaciones elaboradas por el Fondo Editorial del Poder Judicial.

un lado, la declaración de La Merced del 1 de octubre de 2010 establece la necesidad de “identificar los procesos judiciales que involucran a indígenas para que se respeten sus derechos” (recomendación 3). De manera similar, en la declaración de Huaraz del 30 de noviembre de 2011, se propone desarrollar un “Protocolo de Gestión” para la investigación y juzgamiento de los miembros de las comunidades y rondas en la jurisdicción ordinaria (conclusión y recomendación 7). En cuanto a la declaración de Lima del 15 de diciembre de 2012 recomienda la creación de una Escuela Nacional de Justicia Intercultural que se dedique a armonizar y potenciar los esfuerzos que desarrollan las cortes superiores en materia de investigación y capacitación. Adicionalmente, esta declaración insta a los sistemas de justicia del país a garantizar especialmente los derechos de las mujeres y los niños en los casos de violencia familiar. Por último, la declaración de Piura del 21 de diciembre de 2013 incluye una recomendación para que el Poder Judicial potencie sus estrategias de difusión y capacitación sobre el acuerdo plenario 1-2009/CJ-116.

III. NORMAS

1. Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT es la norma internacional que con mayor detalle ha abordado los derechos específicos de los pueblos indígenas, dentro de los cuales existen algunos de notoria trascendencia para la disciplina de la administración de justicia ordinaria como son los artículos 9.2, 10 y 12⁵¹.

El artículo 9.2 establece que deben tenerse en cuenta las costumbres de los pueblos indígenas al momento de emitirse una condena en materia penal:

Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Complementariamente, el artículo 10 establece que deben tomarse en cuenta las características económicas, sociales y culturales cuando se imponen sanciones penales a personas indígenas, así como que deben preferirse las sanciones que no impliquen el encarcelamiento:

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Por otra parte, el artículo 12 del Convenio prescribe la necesidad de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, a través de procedimientos legales individuales o colectivos, complementados con medidas que garanticen que pueden comprender y se hacen comprender durante ellos:

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

51 El Poder Judicial considera que en el Perú las comunidades campesinas, comunidades nativas y las rondas campesinas son las principales expresiones de los pueblos indígenas.

2. Otros instrumentos internacionales

Complementando el Convenio 169 de la OIT, existen otras instituciones del derecho internacional de los derechos humanos que aportan frecuentemente lineamientos para la actuación judicial con pertinencia cultural.

En primer lugar, figuran las recomendaciones emitidas por el Comité para Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD). Una de ellas, la recomendación general 31, aborda la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, la cual es importante porque pone en evidencia la falta de protección que brinda la justicia ordinaria a los derechos de los pueblos indígenas, cuestiona la situación de impunidad de las personas que cometen delitos contra los integrantes de estos pueblos o el colectivo, así como la falta de asistencia jurídica o la ausencia de intérpretes y traductores de los idiomas indígenas. Ante tal realidad, el CERD recomienda a los estados la adopción de medidas para prevenir la discriminación de los pueblos indígenas en la aplicación de los marcos normativos; que se incremente el número de letrados que ofrezcan servicios jurídicos a los pueblos indígenas, así como de los intérpretes y traductores de las lenguas indígenas; que se preste atención a las condiciones de encarcelamiento de las personas indígenas; que existan recursos efectivos, imparciales e independientes para estas personas; y que se den reparaciones justas y adecuadas cuando las personas indígenas tengan la condición de víctimas.

Luego, corresponde citar las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, elaboradas en el contexto de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana realizada el año 2008 y posteriormente ratificadas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el año 2010, mediante resolución administrativa 266-2010-CE-PJ. En este documento se reconoce que las comunidades indígenas pueden hallarse en situación de vulnerabilidad cuando se relacionan con el sistema de justicia estatal y por tal razón la regla 9 establece:

Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. (Ante ello) 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. (Agregado nuestro).

Por último, las mismas reglas de Brasilia prescriben la necesidad de que los actos judiciales estatales respeten la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas indígenas. En efecto, la regla 79 establece lo siguiente:

En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas integrantes de comunidades indígenas, conforme a la legislación interna de cada país.

3. Derecho comparado

También en el marco jurídico de los países existen algunas referencias importantes sobre la gestión de procesos judiciales ordinarios con pertinencia cultural.

a) Venezuela

La vigente Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas incluye un capítulo completo sobre los derechos de estos grupos ante el sistema de justicia estatal. Debido a la pertinencia del contenido de dicho capítulo para el objeto del presente Protocolo, se juzga oportuno reproducir íntegramente su contenido:

De los derechos en la jurisdicción ordinaria

Artículo 137. Los pueblos y comunidades indígenas, y cualquier persona indígena que sea parte en procesos judiciales, tendrán derecho a conocer su contenido, efectos y recursos, contar con defensa profesional idónea, el uso de su propio idioma y el respeto de su cultura durante todas las fases del proceso.

El Estado establecerá los mecanismos que permitan superar las dificultades inherentes a las diferencias culturales y lingüísticas para facilitar a los indígenas la plena comprensión de estos procesos. Lo dispuesto en este artículo se aplicará a los indígenas que estén sometidos o participen en procedimientos administrativos o especiales, en tanto sean aplicables.

Del derecho a la defensa

Artículo 138. A los fines de garantizar el derecho a la defensa de los indígenas, se crea la Defensa Pública Indígena, dentro del sistema de Defensa Pública del Tribunal Supremo de Justicia. Para el nombramiento de defensores públicos de indígenas se exigirá que los mismos sean abogados y conozcan la cultura y derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Los defensores públicos de indígenas son competentes

para ejercer la representación y defensa de los indígenas en toda materia y ante toda instancia administrativa y judicial, nacional e internacional.

Del derecho a intérprete público

Artículo 139. El Estado garantiza a los indígenas el uso de sus idiomas originarios en todo proceso administrativo o judicial. Se requerirá del nombramiento de un intérprete, a los fines de prestar testimonios, declaraciones o cualquier otro acto del proceso. Los actos que hayan sido efectuados sin la presencia del intérprete serán nulos.

De los informes periciales

Artículo 140. En los procesos judiciales en que sean parte los pueblos y comunidades indígenas o sus miembros, el órgano judicial respectivo deberá contar con un informe socio-antropológico y un informe de la autoridad indígena o la organización indígena representativa, que ilustre sobre la cultura y el derecho indígena. El informe socio-antropológico estará a cargo del ente ejecutor de la política indígena del país o profesional idóneo.

Del juzgamiento penal

Artículo 141. En los procesos penales que involucren indígenas se respetarán las siguientes reglas:

No se perseguirá penalmente a indígenas por hechos tipificados como delitos, cuando en su cultura y derecho estos actos sean permitidos, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por la República.

Los jueces, al momento de dictar sentencia definitiva o cualquier medida preventiva, deberán considerar las condiciones socioeconómicas y culturales de los indígenas, y decidir conforme a los principios de justicia y equidad. En todo caso, éstos procurarán establecer penas distintas al encarcelamiento que permitan la reinserción del indígena a su medio sociocultural.

El Estado dispondrá en los establecimientos penales en los estados con población indígena, de espacios especiales de reclusión para los indígenas, así como del personal con conocimientos en materia indígena para su atención.

b) Ecuador

El actual proyecto de ley orgánica de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, presentado por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador a finales del año 2011, incluye una serie de garantías jurisdiccionales que deben proveerse en la justicia ordinaria a favor de integrantes de los integrantes de los pueblos indígenas. Según dicho proyecto de ley, las garantías son las siguientes:

1. Jurisdicción pro derechos colectivos. En caso de conflicto entre la jurisdicción ordinaria y los sistemas que componen la jurisdicción indígena, se preferirá a esta última, siempre y cuando resuelva mejor el conflicto, mantenga el pluralismo cultural y restablezca la paz.
2. Peritaje antropológico. Toda decisión de las autoridades de la jurisdicción ordinaria que involucren o afecten en cualquier materia a personas miembros de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, deberán contar con peritajes proporcionados por intérpretes o especialistas en la cultura pertinente.
3. Prohibición de doble juzgamiento y cosa juzgada. La solución de todos los conflictos resueltos por las autoridades indígenas goza de cosa juzgada, sin perjuicio de la revisión y control de constitucionalidad. Ninguna autoridad de la justicia ordinaria podrá conocer asuntos juzgados por la justicia indígena, y en caso de hacerlo será sancionada de conformidad con la Ley.
4. Respeto a la atipicidad indígena. Si una acción o conducta ordinariamente típica no es punible en las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas según sus tradiciones o costumbres dentro de su ámbito territorial, la jurisdicción ordinaria se inhibirá de iniciar la acción penal respectiva, excepto en la comisión de delitos contra la vida, la libertad sexual y la integridad física de forma grave.

Además de estas garantías, la propuesta ecuatoriana contempla una serie de reglas para promover la coordinación y la cooperación en la ejecución de penas y medidas cautelares que comprometan a personas indígenas. Así el artículo 19 señala:

1. La privación de la libertad como pena o medida cautelar no será la regla general, pero en caso de aplicarse sobre personas indígenas, éstas podrán ser ejecutadas en coordinación con las autoridades de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, siempre y cuando las infracciones cometidas o procesadas por la jurisdicción ordinaria no sean la exceptuadas en la competencia material indígena.

2. En los casos en los que se imponga una pena privativa de libertad, a fin de garantizar la integridad étnica y cultural de las personas indígenas condenadas por la jurisdicción penal ordinaria, la ejecución de la pena, medida cautelar o medida socioeducativa, se aplicará en los centros de rehabilitación social o centros de adolescentes infractores más cercanos a su comunidad, preservando al máximo la cultura, costumbres, idiomas, lazos familiares y formas tradicionales.
3. Se prohíbe el traslado de personas de nacionalidad indígenas a otros centros que generen el alejamiento de su ámbito familiar y cultural.

IV. JURISPRUDENCIA

Actualmente está en un nivel incipiente la jurisprudencia internacional abocada a cuestiones tan específicas como la gestión de sistemas de justicia con pertinencia cultural. La mayor parte de las referencias existentes se ocupan del acceso a la justicia en términos generales, ahora bien, es cierto que en vía de interpretación los principios y reglas atribuidos al acceso a la justicia en general son mayormente aplicables al acceso a la justicia con pertinencia cultural.

1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos es abundante en referencias sobre el acceso a la justicia, tanto desde el punto de vista del derecho como de las cualidades que debe tener el proceso judicial.

Efectivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha afirmado el derecho de toda persona, sea o no indígena, a un recurso judicial sencillo y rápido a través de sentencias como la del caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, en la cual la Corte reconoce:

“[...] el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

Adicionalmente, la CIDH se ha pronunciado sobre la necesidad de que dichos recursos sean idóneos y efectivos para resolver las violaciones de los derechos humanos. Tal cual figura en el caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, donde la Corte tuvo la oportunidad de establecer:

Para que tal recurso exista no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

Por último, es interesante resaltar la vocación de la CIDH por reconocer la faceta individual y colectiva en el acceso a la justicia cuando se trata de comunidades o pueblos indígenas. Así lo ha afirmado en el caso del pueblo Saramaka vs. Surinam:

[...] otorgar a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran, con el propósito de garantizarles [...] el acceso a la justicia como comunidad, de conformidad con su derecho consuetudinario y tradiciones.

Es necesario tener presente que cada uno de estos pronunciamientos tienen naturaleza vinculante para el Estado peruano, conforme lo sostiene una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como es el caso de la sentencia 00007-2007-PI/TC:

En consecuencia, al Tribunal Constitucional, en el presente caso no le queda más que ratificar su reiterada doctrina, imprescindible para garantizar los derechos fundamentales, bien se trate de procesos jurisdiccionales, administrativos o políticos: que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para todos los poderes públicos y que esta vinculatoriedad no se agota en su parte resolutive, sino que se extiende a la *ratio decidendi*, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso.

2. Otras referencias de la justicia comparada

La diversidad cultural, atributo de varios países de América Latina, suele ser tratada por sus tribunales de justicia, entre los cuales son particularmente destacables las resoluciones de la Corte Constitucional de Colombia.

En efecto, esta institución se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la situación de los integrantes de pueblos indígenas que incurren en una conducta tipificada por la ley penal por fuera del ámbito territorial de la comunidad a la que pertenecen, indicando en sentencias como la T-617/10:

[.....] el juez de conocimiento deberá establecer si la persona incurrió en un error invencible de prohibición originado en su diversidad cultural y valorativa.

Adicionalmente, la Corte ha señalado como criterios de interpretación relevantes para estos casos:

La diversidad cultural y valorativa es un criterio que debe ser atendido por el juez, al abordar casos en los que se encuentren involucradas personas indígenas. Cuando una persona indígena comete un hecho punible por fuera del ámbito territorial de su comunidad, las circunstancias del caso concreto son útiles para determinar la conciencia o identidad étnica del individuo.

V. OBJETIVO

El presente protocolo tiene como objetivo establecer pautas que orienten la actuación de los jueces al momento de administrar justicia a las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas, y a sus integrantes, para garantizar sus derechos colectivos e individuales durante los procesos judiciales que los involucren.

VI. CONCEPTOS

1. Acceso a la justicia

Es 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.⁵²

2. Comunidad campesina

Organización de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrada por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país⁵³.

3. Comunidad nativa

Conjunto de familias vinculadas por el idioma y por marcadores étnicos, culturales y sociales comunes, y que se caracterizan por la tenencia, y el usufructo común y permanente de un mismo territorio. Asimismo, se caracterizan por un patrón de asentamiento nucleado o disperso⁵⁴ en la Amazonía.

4. Coordinación

Articulación de medios y esfuerzos entre el sistema de justicia ordinaria y los sistemas de justicia especial para garantizar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos que forman parte de las comunidades campesinas, comunidades nativas y las rondas campesinas bajo un enfoque de interculturalidad.

52 Véase el Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

53 Artículo 2 de la ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

54 Artículo 8 del decreto ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva.

5. Derecho consuetudinario

Sistema normativo propio, entendido como conjunto de normas y potestad de regulación propia basadas en usos y costumbres que las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas consideran legítimo y obligatorio y 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.

6. Derechos fundamentales y derechos humanos

Son valores fundamentales necesarios para la concreción de la dignidad humana, preexistentes al orden estatal y proyectados en él como fin supremo de la sociedad y del Estado a través de su reconocimiento normativo expreso. A la par de su connotación ética y axiológica, los derechos fundamentales actúan como límite al accionar del Estado y de los particulares.

En el caso peruano, los derechos fundamentales no se agotan en la enumeración taxativa del Capítulo I del Título I de la Constitución, denominado “Derechos Fundamentales de la Persona”, sino que incluyen a los demás que la Constitución garantiza, y a otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. Además el bloque de constitucionalidad otorga el carácter de derechos fundamentales a los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales ratificados por Perú y a la Jurisprudencia de Tribunales Internacionales.

7. Fuentes del derecho

Son las proveedoras del conjunto de reglas aplicables dentro de un Estado. En el caso del Perú, el pluralismo jurídico vigente recurre tanto a fuentes escritas como orales. Actualmente, las fuentes de derecho reconocidas expresamente por el Tribunal Constitucional (TC) son las normas en su conjunto⁵⁵, la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho y los contratos. De acuerdo al TC, la costumbre alude al conjunto de

⁵⁵ Leyes, resoluciones legislativas, tratados, reglamentos del Congreso de la República, decretos legislativos, decretos de urgencia, ordenanzas, reglamentos, decretos y resoluciones.

prácticas políticas jurídicas espontáneas que han alcanzado uso generalizado y conciencia de obligatoriedad en el seno de una comunidad política.⁵⁶ También se considera fuente del derecho, al derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, conforme lo dispone el artículo 149 de la Constitución Política, el cual debe ejercerse respetando el límite de los derechos fundamentales.

8. Interculturalidad

La interculturalidad, en el marco de los procesos judiciales ordinarios, supone que los jueces reconocerán y valorarán las diferencias culturales de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas y de sus integrantes. Para ello, establecerán puentes de comunicación, aprendizaje y comprensión mutua, adecuarán los procesos judiciales a la diferencia socio-cultural y promoverán la participación de las autoridades comunales y ronderas en el procesamiento y solución de los casos que conozcan. Por parte de los justiciables comuneros o ronderos, la interculturalidad implica un esfuerzo por comprender, respetar y cumplir los deberes, procedimientos, normas y decisiones de la jurisdicción ordinaria.

9. Jurisdicción 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 la persona.

10. 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.

⁵⁶ Tribunal Constitucional, sentencia 00047-2004-AI/TC.

11. Justicia de Paz

La justicia de paz es una institución 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.⁵⁷

12. Pluralismo jurídico

Alude a la coexistencia de múltiples sistemas jurídicos que interactúan de forma armónica o conflictiva dentro del territorio de la República y que determinan la actuación de los sistemas de justicia.

13. Protocolo

Resume un conjunto de técnicas y estándares, basados en normas escritas o usos y costumbres, necesarios para la adecuada organización y desarrollo de la administración de justicia y para superar las barreras de acceso a la justicia que afecta a un sector importante de la población.

14. Pueblos indígenas⁵⁸

Son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales. Entre estos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas.

La denominación "indígenas" comprende y puede emplearse como sinónimo de "originarios", "tradicionales", "étnicos", "ancestrales", "nativos" u otros vocablos.

15. Ronda campesina

Son aquellas organizaciones conformadas en el interior de las comunidades que colaboran en la solución de conflictos y contribuyen a la seguridad, a la paz comunal, y a resguardar los bienes de la comunidad y de sus miembros. Las rondas campesinas también pueden ser autónomas cuando son formadas por grupos de

⁵⁷ Artículo 1 de la ley 29824, Ley de Justicia de Paz.

⁵⁸ Artículo 2 de la ley 27811, Ley que Establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos.

pequeños propietarios rurales que apelan a la solidaridad y comunalidad social con el fin de resguardar sus bienes, resolver conflictos, mantener la paz local, relacionarse con las instituciones estatales y gestar proyectos de desarrollo. La ley peruana establece que los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las rondas campesinas en los que les corresponda y favorezca⁵⁹.

16. Sistema de justicia

Conjunto de instituciones, autoridades, normas y procedimientos articulados para la administración de justicia de conformidad con la Constitución y las leyes o con el derecho consuetudinario.

17 Territorio

Es la totalidad del hábitat que las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas tradicionalmente ocupan o utilizan de alguna otra manera.

59 Artículo 1 de la ley 27908, Ley de Rondas Campesinas.

VII. PRINCIPIOS

1. Respeto y valoración de la dignidad y patrones culturales de las personas

Los jueces respetarán y valorarán la dignidad y los patrones culturales de las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y de sus integrantes a lo largo de los procesos judiciales que los involucren.

2. Igualdad de trato y no discriminación

Los jueces brindarán igual trato a las personas sometidas a su competencia, incluyendo a las colectividades denominadas comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, y a sus integrantes, siempre que se encuentren en igualdad de condiciones o en idéntica situación que sus contrapartes.

Queda terminantemente prohibida toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, cultura u origen étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales establecidos en la Constitución y los tratados internacionales sobre la materia.

3. Medidas procesales especiales

- a) **Celeridad.**- se refiere a la rapidez que debe existir al momento de juzgar a las personas que integran comunidades y rondas con la finalidad de disminuir los perjuicios que un eventual retraso les produciría en un proceso judicial.
- b) **Flexibilidad.**- el proceso debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de conducta que se deba evaluar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los procesados.
- c) **Oportunidad.**- se podrá aplicar los usos y las costumbres de las diversas comunidades y rondas para la solución de los conflictos, y además los principios generales del derecho o la equidad, siempre que no violen garantías constitucionales ni los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- d) **Oralidad.**- se promoverá la oralidad para mejorar las condiciones de celebración de las actuaciones judiciales y favorecer una mayor agilidad en la tramitación del proceso, disminuyendo los efectos del retraso de la resolución judicial sobre la situación de las personas en condición de vulnerabilidad.

4. Principio de reconocimiento de resoluciones

Lo decidido por una autoridad de la jurisdicción especial tendrá los efectos jurídicos que su sistema normativo prevea, siempre y cuando se haya producido en el marco del artículo 149 de la Constitución vigente. En cuanto a la decisión de la autoridad de la jurisdicción ordinaria que involucre a integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, ésta tendrá los efectos de cosa juzgada, siempre y cuando esta se haya producido en el marco del debido proceso y del respeto a los derechos fundamentales de los justiciables, en particular del derecho a la identidad étnica y cultural.

5. Utilización del propio idioma

Las autoridades de la jurisdicción ordinaria garantizan el uso del propio idioma por parte de los integrantes de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas sometidos a su competencia. De ser necesario para garantizar la comprensión cabal del proceso, designarán un intérprete, sea a petición de parte, de la autoridad comunal o ronderil, del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo, e incluso de oficio.

6. Factor de congruencia

En el sistema constitucional peruano, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares. Por ende, es inadmisibles cualquier intento de organizar zonas exentas de su influencia o de algún tipo de control constitucional, tanto en el ámbito público como en el ámbito de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.⁶⁰

⁶⁰ El Tribunal Constitucional sostiene que los derechos fundamentales no sólo vinculan a los poderes públicos, sino a todas las personas, sean estas públicas o privadas. Por ende, cualquier afectación sobre su contenido es susceptible no sólo de revisión en sede de la justicia constitucional, sino de tutela en las circunstancias en que tal violación o amenaza de violación quede manifiestamente acreditada, respetando, desde luego, el respectivo sistema normativo -en el caso de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas- si lo hubiere. Sentencia 05215-2007-AA/TC.

VIII. REGLAS DE ACTUACIÓN

1. Valoración cultural en el proceso

- Los jueces y, en general, los miembros del Poder Judicial, respetarán la dignidad, valores, creencias, prácticas culturales, formas de organización y el idioma de los integrantes de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas que se presenten, individual o colectivamente, ante todas sus instancias⁶¹.
- Los jueces tendrán en cuenta, de oficio o a petición de parte, las características culturales, sociales y económicas de los comuneros o ronderos⁶² que, individual o colectivamente, se encuentren sometidos a su competencia.
- Los jueces brindarán un trato respetuoso y no discriminatorio a los comuneros o ronderos involucrados en todos los procesos, etapas y actuaciones a su cargo, cualquiera sea su condición jurídica⁶³.

2. Identificación de la condición de comunero o rondero y activación del protocolo

- Los jueces reconocerán al inicio de los procesos a su cargo la condición de comunero, rondero o indígena de la persona⁶⁴, individual o colectiva, sometida a su competencia⁶⁵.

61 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 5, incisos a y b; Reglas de Brasilia, regla 79; y Fiscalía General de la República, Ministerio Público de Costa Rica, Protocolo para la toma de Denuncias a Personas Indígenas, circular administrativa 03-ADM-2010 (Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica), novena directriz general.

62 En adelante, debe entenderse como comunero o rondero a los integrantes de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas, respectivamente. La referencia a comuneros o ronderos engloba su actuación judicial individual o colectiva.

63 Convenio 169 de la OIT, artículo 3, inciso 1; Reglas de Brasilia, regla 9; y Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, tercera consideración de la recepción de la denuncia a una persona indígena.

64 El término persona se refiere a comuneros o ronderos en tanto personas naturales, como a sus colectividades, es decir, a las comunidades campesinas, comunidades nativas o rondas campesinas a las que pertenecen, aunque estas no se encuentren formalmente reconocidas.

65 México, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas (Protocolo de México), Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Principio de no discriminación, 2013.

- Para ello, preguntarán a la persona sometida a su competencia si decide reivindicar su condición de comunero, rondero o indígena. El dicho de la persona⁶⁶ junto con su acreditación como miembro de una comunidad, ronda u organización de origen será suficiente para determinar la aplicación de este Protocolo. Esta acreditación puede constar, entre otros, en la partida de nacimiento, el documento nacional de identidad o un certificado expedido por la comunidad, ronda u organización de origen.
- Si la contraparte cuestiona la condición reivindicada, los jueces oficiarán a las autoridades de las comunidades, rondas u organizaciones de origen para que informen sobre la pertenencia socio-cultural del justiciable. En caso de duda, ordenarán una pericia antropológica antes de resolver la impugnación.
- Las autoridades estatales no pueden determinar a priori quiénes son comuneros, ronderos o indígenas, ni expedir constancias o certificados de pertenencia⁶⁷. Los jueces sólo podrán controvertir el dicho de las personas que reivindican determinada condición étnica o cultural luego de recibir la información pertinente de las autoridades de las comunidades, rondas u organizaciones de origen y, si la duda persiste, luego de ordenar y evaluar una pericia antropológica.
- Cuando no sea posible obtener la declaración de voluntad de la persona, los jueces considerarán su origen geográfico, su idioma, su pertenencia a una comunidad campesina, comunidad nativa o ronda campesina o cualquier otro elemento étnico o cultural que sustente la aplicación del presente Protocolo⁶⁸.
- Si la información que los jueces poseen no es suficiente para determinar la aplicación de este Protocolo, podrán solicitarla a las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas, su organizaciones indígenas de origen, o a las instituciones de la sociedad civil y del Estado.
- Los jueces no tendrán en cuenta si la persona no ejerció su derecho a la identidad cultural en las etapas procesales previas o ante otros operadores del sistema nacional de justicia (e.g., Policía Nacional o Ministerio Público)⁶⁹.

66 Convenio 169 de la OIT, artículo 1, inciso 2, y Protocolo de México, principio de autoidentificación.

67 Protocolo de México, principio de autoidentificación. p. 29.

68 Protocolo de México, principio de no discriminación. p. 27.

69 Protocolo de México, Principio de autoidentificación.

- Determinada la activación del Protocolo, los jueces revisarán y completarán el formulario especial con la información básica del expediente. Este será enviado a la Oficina Nacional o Distrital de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP/ODAJUP) para que apoye al juez en brindar atención especializada al comunero o rondero involucrado en un proceso judicial.
- Los jueces deberán comunicar al Ministerio Público, la Policía Nacional, demás operadores del sistema nacional de justicia y a las autoridades comunales, ronderas o indígenas, según corresponda, la condición de comunero, rondero indígena reivindicada por la persona involucrada en un proceso.

3. Determinación del protocolo aplicable⁷⁰

- Si los jueces conocen un proceso donde una o ambas partes son comuneros o ronderos, deberán informarse si el mismo proceso se encuentra en curso o ha sido resuelto en la jurisdicción especial.
- Si el proceso se encuentra en trámite o ha concluido, los jueces deberán definir su competencia recurriendo a las disposiciones contenidas en el Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia.

4. Asistencia legal y defensa especializada y gratuita⁷¹

- Los jueces oficiarán al Servicio de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con copia a la ONAJUP y ODAJUP de su distrito judicial, para que los comuneros o ronderos reciban toda la asistencia y defensa especializada y gratuita necesaria para garantizar sus derechos. La ONAJUP u ODAJUP interpondrán sus buenos oficios ante el Servicio de Defensa Pública para acelerar la designación del defensor⁷².
- Cuando los jueces no puedan comunicarse expeditivamente con el Servicio de Defensa Pública para garantizar la asistencia o defensa legal adecuada de comuneros o ronderos, oficiarán a algún servicio legal disponible, tales como los consultorios jurídicos gratuitos de las universidades o de los Colegios de Abogados, los Centros de Emergencia Mujer, las Defensorías

⁷⁰ Convenio 169 de la OIT, artículo 8 y artículo 9, inciso 1, y Reglas de Brasilia, regla 48.

⁷¹ Reglas de Brasilia, reglas 30 y 31. Carta de Derechos de las Personas ante el Poder Judicial Peruano, compromisos 32 y 32.1.

⁷² Protocolo de México, principio de consideración de las especificidades culturales.

del Niño y del Adolescente, entre otros⁷³. Entre tanto, se suspenderán las diligencias o cualquier otro acto procesal.

5. Uso del propio idioma y del intérprete⁷⁴

- Si los comuneros o ronderos lo solicitan, podrán expresarse en su idioma durante todo el proceso⁷⁵. Cuando los jueces no comprendan el idioma del procesado, requerirán la intervención de un intérprete oficial⁷⁶, en su defecto, de uno acreditado por la parte.
- Si los comuneros o ronderos lo solicitan, las resoluciones serán traducidas gratuitamente a su idioma con el fin de garantizar su comprensión. Cuando no sea posible la traducción inmediata, los jueces se asegurarán, por medio de un intérprete, que los justiciables hayan comprendido el contenido de las resoluciones que los afectan.

6. Información procesal⁷⁷

- Cuando una persona involucrada en un proceso judicial se autoidentifica como comunero, rondero, indígena u otro vocablo similar, los jueces deberán informarle inmediatamente sobre su condición jurídica, los términos de su participación en el proceso judicial⁷⁸, los derechos que le asisten, las obligaciones que asume y la aplicación del presente Protocolo.
- Esta información debe brindarse de forma verbal o escrita, al inicio del proceso o cuando la persona reivindique su condición étnica o cultural en cualquier etapa del proceso⁷⁹. En ambos casos, los jueces dejarán constancia del momento y tipo de información que ofrecieron.

73 Reglas de Brasilia, regla 29.

74 Convenio 169 de la OIT, artículo 12. Carta de Derechos de las Personas ante el Poder Judicial Peruano, compromiso 31.1.

75 Reglas de Brasilia, regla 49 y Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 15.

76 Reglas de Brasilia, regla 32 y Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 15 y 281: **Órganos de auxilio judicial. El cuerpo médico forense**, la Policía Judicial, el cuerpo de traducción e intérpretes, los martilleros públicos y otros órganos y personas de auxilio judicial se rigen por las leyes y reglamentos pertinentes.

77 Reglas de Brasilia, reglas 26 y 27. Carta de Derechos de las Personas ante el Poder Judicial Peruano, compromiso 4.

78 Reglas de Brasilia, regla 51.

79 Reglas de Brasilia, regla 54.

- Los jueces permitirán que los comuneros o ronderos realicen todas las preguntas que crean pertinentes y que requieran para comprender su situación legal en el proceso⁸⁰.
- La información que se brinde a los comuneros o ronderos del proceso o de alguna de las actuaciones judiciales en las que deban participar incluirá, al menos⁸¹:
 - a) La naturaleza de la actuación judicial o del proceso
 - b) Los hechos controvertidos
 - c) Las etapas del proceso, las autoridades que intervienen y la función que cada una cumple
 - d) Su papel dentro de dicha actuación o proceso
 - e) Las normas nacionales e internacionales aplicables en el proceso
 - f) Los derechos que le asisten, las obligaciones que asume, las medidas de protección que podrían invocar y las medidas de coerción y sanciones que podrían corresponderle
 - g) La forma y condiciones en las que pueden acceder a asistencia legal y defensa especializada y gratuita
 - h) El tipo de apoyo o asistencia que pueden recibir así como los servicios u organizaciones a las que puede solicitarlas
 - i) El derecho a solicitar la exoneración de tasas judiciales⁸²
- Si los comuneros o ronderos son víctimas de los hechos, deberán recibir información sobre los siguientes elementos del proceso⁸³:
 - a) Posibilidades de obtener reparación por el daño sufrido
 - b) Lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o demanda
 - c) Curso dado a su denuncia o demanda
 - d) Fases relevantes del proceso
 - e) Resoluciones que dicte el órgano judicial

80 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica. Octava consideración de la recepción de la denuncia a una persona indígena.

81 Reglas de Brasilia, reglas 52 y 53.

82 Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 24 “[...] Se encuentran exonerados del pago de tasas judiciales: a) Los litigantes a los que se les concede auxilio judicial; [...] e) Los litigantes en las zonas geográficas de la República, en las que por efectos de las dificultades administrativas se justifique una exoneración generalizada”.

83 Reglas de Brasilia, regla 56.

- Se debe garantizar el derecho de la víctima a recibir información para que decida si participa o no en el proceso, aunque no tenga la posibilidad de interponer una denuncia o acción civil⁸⁴.
- Sin perjuicio de lo mencionado en los puntos anteriores, los jueces oficiarán a la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y a la Justicia Indígena (ONAJUP) o a las oficinas distritales de apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP) para que estas brinden a los comuneros o ronderos toda la información necesaria sobre los derechos y garantías procesales que les asisten⁸⁵.
- Los jueces, directamente o a través de la ONAJUP o la ODAJUP, oficiarán a las organizaciones y familiares de los comuneros o ronderos involucrados en el proceso sobre su situación legal al inicio del proceso o cuando estos lo requieran.

7. Garantía de comprensión del proceso⁸⁶

- Los jueces garantizarán que los comuneros o ronderos comprendan el proceso en todas sus etapas (e.g., actuaciones orales, comparecencia, sentencia) y consecuencias⁸⁷, teniendo en cuenta sus creencias, valores, prácticas culturales e idioma.
- Los jueces utilizarán un lenguaje comprensible y sencillo en cualquier audiencia, comparecencia y acto que se realice de forma oral⁸⁸.
- Las resoluciones, notificaciones y requerimientos serán redactados de forma simple y comprensible, evitando usar tecnicismos⁸⁹.
- Los jueces, con el apoyo de la ONAJUP y las ODAJUP, elaborarán formularios de fácil manejo y culturalmente adaptados para el ejercicio de determinadas acciones. Estos serán accesibles y gratuitos para comuneros y ronderos⁹⁰.

84 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, novena consideración de la recepción de la denuncia a una persona indígena.

85 Reglas de Brasilia, regla 55.

86 Convenio 169 de la OIT, artículo 12.

87 Reglas de Brasilia, regla 58 - 61.

88 Reglas de Brasilia, regla 61 y Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, sexta directriz general.

89 Reglas de Brasilia, regla 59 y 60.

90 Reglas de Brasilia, regla 36.

8. Adaptación y flexibilización de los procedimientos

- Los jueces aplicarán preferentemente el principio de oralidad⁹¹ durante la tramitación, resolución y ejecución de los procesos de comuneros y ronderos.
- Los jueces adoptarán todas las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de los procesos y, así, garantizar la pronta resolución judicial y la rápida ejecución de lo resuelto⁹². Se prestará especial atención a los comuneros o ronderos que domicilian en lugares geográficamente alejados o que carecen de buenas vías de comunicación.
- Los jueces deberán programar las audiencias y actos procesales en fechas y horarios convenientes para los comuneros o ronderos⁹³ que domicilian en lugares alejados o de difícil acceso.
- La suspensión de una diligencia deberá ser comunicada a los comuneros o ronderos con la debida antelación para evitar gastos y traslados innecesarios⁹⁴. Los jueces coordinarán con los jueces de paz, con las autoridades locales (e.g., gobernador, teniente gobernador), con las autoridades comunales o ronderiles, o con otros operadores del sistema nacional de justicia para comunicar expeditivamente dicha suspensión.
- De acuerdo a la naturaleza de los hechos y del proceso, los jueces se desplazarán al ámbito territorial de las comunidades campesinas, comunidades nativas o rondas campesinas de los involucrados para obtener información relevante para el proceso o resolverlo *in situ*⁹⁵. En estos casos, los jueces requerirán el apoyo y la participación de las autoridades comunales y ronderas.
- Al momento de solucionar las controversias penales o determinar la responsabilidad de los comuneros o ronderos procesados y la pena aplicable, los jueces tendrán en cuenta sus valores, creencias y prácticas culturales⁹⁶.

91 Reglas de Brasilia, regla 38; Código Procesal Penal, artículo 382, inciso 2.

92 Reglas de Brasilia, regla 38.

93 Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica. Reglas Prácticas para facilitar el acceso a la justicia de las Poblaciones Indígenas, circular 10-09 [Reglas para facilitar el acceso a la justicia de Costa Rica], regla 5.

94 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, octava directriz general.

95 Reglas de Brasilia, regla 42 y Reglas para facilitar el acceso a la justicia de Costa Rica, regla 1.

96 Convenio 169 de la OIT, artículo 9, inciso 2, y Protocolo de México, principio de consideración de las especificidades culturales.

- Los jueces darán preferencia a las medidas de coerción procesal y a las penas que no importen la privación de la libertad⁹⁷. Se preferirán aquellas medidas que permitan a los comuneros o ronderos procesados permanecer en su domicilio o en custodia comunal o ronderil, siempre que así lo soliciten sus autoridades de origen y se cuente con el acuerdo de la contraparte, víctima o denunciante.
- Si la pena impuesta a los comuneros o ronderos implica la privación de su libertad, esta deberá ejecutarse en el centro de detención más cercano a su domicilio.
- Durante el proceso, los jueces brindarán protección a los comuneros o ronderos que sean víctimas o testigos cuando considere que su integridad personal y sus bienes jurídicos e intereses estén en peligro⁹⁸

9. Uso del peritaje antropológico

- Si los jueces requieren información especializada para la valoración de los aspectos culturales del caso, solicitarán la realización de peritajes antropológicos-jurídicos⁹⁹ a cargo de profesionales especializados e informes ilustrativos a las autoridades comunales y ronderas. Estos también podrán ser dispuestos a solicitud de una de las partes.
- Los jueces podrán solicitar a las organizaciones de los comuneros y ronderos involucrados en el proceso la información adicional que consideren pertinente para comprender mejor el contexto cultural y la naturaleza de los hechos controvertidos.
- Los jueces podrán solicitar a la ONAJUP, las ODAJUP u otras instituciones públicas o privadas, documentos e información sobre los aspectos culturales que resulten relevantes para el proceso.

⁹⁷ Convenio 169 de la OIT, artículo 10, inciso 2.

⁹⁸ Reglas de Brasilia, regla 75.

⁹⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 275: Informes ilustrativos de instituciones profesionales. Los Órganos Jurisdiccionales pueden solicitar de oficio a las instituciones profesionales que emitan informes ilustrativos o peritajes sobre asuntos específicos; y Protocolo de México, Principio de consideración de las especificidades culturales, p.33.

10. Consideración especial a mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores

- Para que las mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores comuneros o ronderos no sean revictimizados¹⁰⁰, se evitará que sean sometidos a peritajes médicos o antropológicos, interrogatorios, actuaciones públicas¹⁰¹ o actos procesales innecesarios.
- Al momento de conocer los casos de violencia familiar o sexual que involucren a mujeres, niños, adolescentes o adultos mayores, los jueces aplicarán las medidas de protección contempladas en la legislación especial¹⁰², en particular las del Código de los Niños y Adolescentes (ley 27337) y la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar (ley 26260), tomando en consideración la condición de comunero o rondero de la víctima.
- Cuando lo soliciten, las mujeres, los niños o adultos mayores podrán estar acompañados por personas de su confianza, sean familiares, autoridades estatales especializadas o autoridades comunales o ronderas durante los procesos judiciales.
- Los jueces no podrán realizar o aceptar conciliaciones que vulneren derechos fundamentales, especialmente en casos de violencia familiar o violencia sexual.
- En los casos de violencia familiar, violencia sexual o conflictos de familia, se informará a la víctima de las decisiones judiciales que puedan afectar su seguridad e integridad personal y de aquellas que se refieran a la libertad de la persona inculpada o condenada¹⁰³.
- En los procesos donde estén involucrados mujeres, niños y adultos mayores, se procurará que el Defensor Público y el intérprete sean del mismo género de la víctima y esté capacitado para comprender y transmitir su experiencia¹⁰⁴.

100 Reglas de Brasilia, regla 76.

101 Reglas de Brasilia, regla 80.

102 Reglas de Brasilia, regla 76.

103 Reglas de Brasilia, regla 57.

104 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, quinta consideración de la recepción de la denuncia a una persona indígena.

- En los actos judiciales en los que participen niños y adolescentes, se deben tener en cuenta su edad y desarrollo integral y, en todo caso¹⁰⁵:
 - a) Se deberán celebrar en un ambiente que genere tranquilidad y confianza para recabar su dicho y, en la medida de lo posible, con auxilio de profesionales especializados¹⁰⁶.
 - b) Se empleará un lenguaje sencillo para facilitar la comprensión de las actuaciones.
 - c) Se evitarán los formalismos innecesarios que los intimiden o confundan.

105 Reglas de Brasilia, regla 78.

106 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, cuarta consideración de la recepción de la denuncia a una persona indígena.

IX. SISTEMA DE REGISTRO DE CASOS Y ACTIVACIÓN DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

1° Mesa de partes o secretaría del juzgado:

- Los comuneros y ronderos serán atendidos en una ventanilla especializada o en la secretaría del juzgado.
- Se les dará prioridad en la atención tomando en cuenta las distancias geográficas que deben recorrer¹⁰⁷.
- Se les preguntará si deciden reivindicar su condición de comunero, rondero o indígena y qué implicancias tiene para el proceso. Los responsables de la atención en la ventanilla especializada o la secretaría de juzgado no podrán cuestionar la condición reivindicada.
- En los procesos donde estén involucrados comuneros o ronderos, se identificará el expediente con las letras APA (Activar Protocolo de Actuación). Además, se consignará el nombre del pueblo, comunidad o ronda a la cual pertenecen¹⁰⁸.
- Para garantizar sus derechos en el proceso, los responsables de la atención en la ventanilla especializada o la secretaría de juzgado aplicarán un formulario que contendrá, entre otras, preguntas relativas a:
 - a) El nombre del pueblo indígena, comunidad o ronda al cual pertenece, y el distrito y la provincia donde este se encuentra;
 - b) El nombre, dirección y, en su caso, teléfono de la autoridad principal o representante de su organización;
 - c) Su idioma y si requerirá un traductor o intérprete durante el proceso.
- De preferencia, la atención se realizará en el idioma de la persona.
- Se registrará el código y los datos del expediente en la base de datos diseñada por la Unidad Informática para tal fin.

107 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, segunda directriz general.

108 Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, tercera directriz general.

2° Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y a la Justicia Indígena-ONAJUP- y Oficinas Distritales de Apoyo a la Justicia de Paz -ODAJUP-

- Se brindará información escrita y verbal a los comuneros o ronderos sobre los derechos y garantías que los asisten, los aspectos relevantes de sus intervenciones en el proceso judicial y la aplicación del presente protocolo.
- Si están interesados en interponer una denuncia o demanda, se les brindará la información necesaria de forma clara, accesible, comprensible y oportuna¹⁰⁹.
- De solicitarlo los comuneros o ronderos, se coordinará con el Servicio de Defensa Pública para que este les asigne un defensor público especializado.
- Se completará el formulario con la información nueva o relevante para garantizar sus derechos durante el proceso.
- En los lugares donde las ODAJUP se encuentren lejanas, las disposiciones anteriores serán aplicadas por la secretaría del juzgado o por el coordinador que esta designe en la zona.
- De preferencia, la atención se realizará en el idioma de los comuneros o ronderos.

3° Mesa de partes o secretaría del juzgado:

- La información del formulario será ingresada en la base de datos especializada.

4° Juzgado o sala

- El juez:
 - a) identificará la condición de comunero, rondero o indígena
 - b) activará el protocolo de actuación judicial
 - c) revisará y completará el formulario especial con la información básica del expediente
 - d) oficiará a los demás operadores del sistema nacional de justicia y a las autoridades comunales o ronderas.

¹⁰⁹ Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, segunda directriz general.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
NEVA STUDIO S.A.C.
CALLE TOMAS RAMSEY 762 – LIMA 17
JUNIO DE 2015
LIMA - PERÚ

