

# Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia

## Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos

Poder Judicial del Perú

Oficina Nacional de Justicia  
de Paz y Justicia Indígena  
—ONAJUP—

**Colección Documentos de Política nº 3**  
**Área Justicia**

Edita:

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosociasocial-ii-eu  
info@eurosociasocial-ii-eu

Con la colaboración:

Poder Judicial del Perú



Fundación Abogacía Española



Justice Coopération Internationale (JCI)



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:  
Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Perú, noviembre 2013



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Colección Documentos de Política nº 3  
Área Justicia

## Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia

# Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos

Poder Judicial del Perú

Oficina Nacional de Justicia  
de Paz y Justicia Indígena  
—ONAJUP—



# Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia



# Índice

<b>I. Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Antecedentes</b> .....	<b>10</b>
1. Contexto normativo .....	11
2. Compromisos institucionales .....	13
3. Transformaciones en el Poder Judicial .....	14
a) La creación de organismos especializados .....	14
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 .....	21
<b>III. Normas</b> .....	<b>23</b>
1. Derecho internacional .....	23
2. Derecho comparado .....	27
<b>IV. Jurisprudencia</b> .....	<b>33</b>
1. Sistema de Naciones Unidas .....	33
2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....	35
3. Otras referencias de la justicia comparada .....	37
<b>V. Objetivo</b> .....	<b>39</b>
<b>VI. Conceptos</b> .....	<b>40</b>
<b>VII. Principios</b> .....	<b>44</b>
<b>VIII. Factor de congruencia</b> .....	<b>47</b>

IX. Responsabilidad/deberes .....	48
X. Competencia/fueros .....	49
XI. Funcionamiento de la coordinación .....	51



## I. Introducción

Las iniciativas del Poder Judicial para reconocer la pluralidad cultural y étnica en materia de justicia no son recientes. En los últimos años estas han adquirido un mayor grado de consistencia, articulación e institucionalidad. Podemos señalar que las iniciativas y cambios se han producido en dos ámbitos: el institucional y el de ejercicio jurisdiccional. En el primer caso, a cargo del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) y de su Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP), y en el segundo caso, promovida por la Corte Suprema de Justicia.

Estas transformaciones en el interior del Poder Judicial se han producido en diversos ámbitos geográficos y jerárquicos. En ambos, las Cortes Superiores y las Oficinas Distritales de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP) asumen un rol protagónico al recoger las demandas de magistrados, de otros operadores del Sistema Nacional de Justicia, de los Jueces de Paz y de las autoridades de la jurisdicción especial.

Todo ello ha permitido la aparición de órganos especializados destinados a desarrollar actividades de formación y capacitación, la apertura de nuevos escenarios de coordinación con la jurisdicción especial y el desarrollo de jurisprudencia intercultural. Iniciativas que han sido reconocidas y promovidas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a efectos de plasmarlas en políticas de justicia intercultural de carácter nacional.

En concreto, uno de los principales cambios y propuestas del Poder Judicial sobre la justicia intercultural se concentra en las relaciones de coordinación que se producen cotidianamente entre los magistrados ordinarios, las autoridades de la jurisdicción especial y la Justicia de Paz, donde también confluyen otros operadores del Sistema Nacional de Justicia (fiscales, Policía Nacional, defensores públicos, entre otros). Con ello, el Poder Judicial se propone atender las demandas de los magistrados, los jueces de paz y las organizaciones sociales frente a los problemas y conflictos que se generan cotidianamente. También se busca definir reglas y pautas de coordinación para procesar mejor estos conflictos y armonizar las relaciones entre la jurisdicción especial y ordinaria.

El presente Protocolo hace parte de esa política intercultural del Poder Judicial destinada a mejorar las relaciones con la jurisdicción especial y con el Sistema Nacional de Administración de Justicia, a partir del diálogo entre los conocimientos y prácticas del derecho positivo estatal y los del derecho propio.

## II. Antecedentes

La Constitución Política de 1993 reconoce la facultad jurisdiccional de las Comunidades Campesinas y Nativas, con apoyo de las Rondas campesinas, y dispone que una ley desarrolle la coordinación de estas instituciones con la jurisdicción ordinaria y la Justicia de Paz (artículo 149). Sumada a ella, contiene una serie de disposiciones que reconocen la identidad étnica y cultural de los integrantes de las comunidades campesinas y nativas como un derecho (artículo 2, inciso 19) y un deber del Estado de respetarla (artículo 2, inciso 19, y artículo 89).

Al reconocer la jurisdicción especial y disponer la coordinación con la jurisdicción ordinaria y la Justicia de Paz, en el marco del respeto a la identidad cultural, la Constitución crea las condiciones para que el Poder Judicial desarrolle políticas de coordinación interforales e interculturales.

Por otra parte, el artículo 149 de la Constitución, interpretado a la luz del Convenio N° 169 de la OIT<sup>1</sup> constituye un avance significativo respecto a las normas vigentes en materia de reconocimiento de la jurisdicción especial y de su relación con la jurisdicción ordinaria al momento de su promulgación. Nos referimos, por un lado, a la Ley General de Comunidades Campesinas<sup>2</sup> y a la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva<sup>3</sup>. Ambas reconocen a las comunidades campesinas y nativas la facultad de resolver conflictos limitada a un listado de materias, sin pronunciarse sobre la coordinación interforal<sup>4</sup>. Por otro lado, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)<sup>5</sup> tampoco establecía disposiciones referentes a la coordinación con la jurisdicción especial<sup>6</sup>. Comparada con ella, la Ley de Justicia de Paz N° 29824 ofrece una propuesta más integral con pautas concretas de coordinación con la jurisdicción ordinaria y especial<sup>7</sup>.

---

1. Ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N°26253 del 02 de diciembre de 1993.

2. Ley N° 24656, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de abril de 1987.

3. Decreto Ley N° 22175.

4. Por ejemplo, el Art. 19 del Decreto Ley N° 22175 señala que las Comunidades Nativas tienen competencia para atender faltas y conflictos civiles de mínima cuantía.

5. El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial fue aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JJ, publicado el 03 de junio de 1993 en el Diario Oficial El Peruano.

6. Cuando la Constitución entró en vigencia, la Ley Orgánica del Poder Judicial sólo reconocía a la Justicia de Paz y establecía sus competencias (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.

Es en este contexto normativo que el Poder Judicial asume el reto de identificar las pautas de coordinación interforal. Cabe señalar que a pesar del avance significativo que significó el artículo 149 de la Constitución Política, también quedaron aspectos poco claros y otros pendientes de desarrollo. Los más importantes son: los alcances de la competencia (personal y material) de la jurisdicción especial, la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas autónomas y las pautas de coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria. Como hemos señalado, algunas normas posteriores, como la Ley de Justicia de Paz contienen disposiciones generales respecto de las pautas de coordinación. Sin embargo, no existe una ley de coordinación entre la jurisdicción especial, la ordinaria y la Justicia de Paz.

### 1. Contexto normativo

A partir del año 2003, el Poder Judicial asumió una serie de compromisos políticos orientados a promover el acceso a la justicia. Los documentos que recogieron estos acuerdos enfatizaban a las poblaciones “comunales” y “rurales” por encontrarse en las zonas menos accesibles del país y por presentar rasgos culturales particulares. Además de las usuales medidas para ampliar el servicio de cobertura judicial, proponían el reconocimiento de la justicia comunal, la regulación y mejora de las relaciones de coordinación entre los magistrados y las comunidades, y el fortalecimiento de la justicia de paz. En algunos casos, estos documentos hacían referencia al concepto de interculturalidad en el marco de la coordinación interforal.

Un documento de alcance político nacional fue, precisamente, el Acuerdo Nacional. Este fue suscrito el 22 de julio de 2003<sup>8</sup> por representantes de diversos sectores del Estado y de la sociedad civil. Al suscribirlo, el Poder Judicial se comprometió a la “plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial” (Vigésimo Octava Política de Estado). Lo cual implica regular las “competencias, atribuciones y limitaciones” de la justicia comunal; promover una relación “que respete la interculturalidad” entre esta y el Poder Judicial (punto c) y consolidar la regulación y la elección popular de la Justicia de Paz (punto d)<sup>9</sup>. El Acuerdo Nacional es uno de los primeros documentos políticos que se refiere a la interculturalidad en el marco de la coordinación interforal.

Otro documento central fue el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (24 de abril del 2004), que fue elaborado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). En esta iniciativa participaron autoridades del Poder Judicial, operadores del Sistema Nacional de Justicia y representantes de la sociedad civil. Esto permitió que el Poder Judicial pudiera actualizar su conocimiento sobre

---

8. 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.

9. Véase <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-estado> [consulta: 25-5-2013].

las necesidades y expectativas que tenía la sociedad civil frente al proceso de Reforma Judicial que estaba en curso. El Área I titulada “Acceso a la justicia” contiene una Sub área 6 titulada “Justicia de Paz y Justicia Comunal” donde se proponen hasta siete proyectos destinados a fortalecer la Justicia de Paz y mejorar las relaciones entre el Poder Judicial y la justicia comunal<sup>10</sup>.

Si bien estos proyectos se concentran en mejorar la regulación normativa (i.e. Mejorar la redacción a nivel constitucional de la justicia comunal) y desarrollar capacidades en los magistrados (i.e. Programas de sensibilización y capacitación sobre el Estado Pluricultural de Derecho), por primera vez incluyen propuestas para atender a la coordinación interforal desde el Poder Judicial hacia los demás operadores del Sistema Nacional de Justicia. Al mismo tiempo, empiezan a desarrollar los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional.

Finalmente, otro documento esencial son las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad” que fue suscrito por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, el año 2010<sup>11</sup>. Este se concentra en establecer lineamientos para mejorar el acceso a la justicia de población en condición de vulnerabilidad ante el sistema de justicia ordinario. Sin embargo, también contiene algunas reglas referidas a al reconocimiento de los sistemas de resolución de conflictos alternativos y a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación institucionalizados. Así, 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)<sup>12</sup>. También dispone que se establezcan mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales “destinados a gestionar interdependencias entre órganos y entidades públicas y privadas” (Regla 39)<sup>13</sup>. La importancia de estas disposiciones radica en que se trata de lineamientos que son referentes internacionales relativos al acceso a la justicia, los cuales tendrán que ser considerados en el diseño de las políticas judiciales relativas a la coordinación interforal.

De este modo, los tres documentos que contienen los principales compromisos asumidos directamente por el Poder Judicial sobre acceso a la justicia hacen mención a la necesidad de reconocer la jurisdicción especial y tomar medidas para mejorar su relación con el Estado.

---

10. Los proyectos propuestos en la Sub-Área 6 son: 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.

11. Resolución Administrativa N° 266-2010-CE-PJ, 26 de julio de 2010.

12. Sección 6ta “Sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas”.

13. Sección 4ta “Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia”, punto 2 “Medidas de organización y gestión judicial”.

## 2. Compromisos institucionales

Los cambios institucionales en el Poder Judicial se han producido en el marco de las transformaciones políticas y sociales ocurridas de los últimos años. Hemos identificado dos hechos centrales que han impactado significativamente en ellas. Por un lado, desde antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, las organizaciones comunales y ronderas demandaban el efectivo reconocimiento de la jurisdicción especial, principalmente, la rondera; exigían la libertad y el archivamiento de los procesos seguidos contra autoridades ronderas; y proponían mejorar las relaciones entre la jurisdicción especial, la Justicia de Paz y la jurisdicción ordinaria. Los solicitantes incluyeron a jueces de paz y magistrados próximos a la realidad social y cultural del mundo rural comunal y campesino. Para hacer frente a esta situación, el Poder Judicial debió rediseñar sus instituciones, establecer nuevas políticas judiciales, y hacer uso de sus instrumentos jurídicos, en especial la jurisprudencia, para mejorar su relación con la jurisdicción especial.

Por otro lado, el denominado “Baguazo”, ocurrido el 05 de junio de 2009 en Bagua, región Amazonas, fue crítico para el diseño de políticas interculturales desde el Poder Judicial. El Baguazo hace referencia al enfrentamiento de comuneros nativos y policías que ocasionó muertes en ambos bandos. Este se produjo luego de movilizaciones y negociaciones frustradas entre dirigentes de las organizaciones nativas e instituciones estatales, principalmente del Poder Ejecutivo, relacionadas a la derogación de una serie de Decretos Legislativos que promovían la inversión extranjera en espacios donde las comunidades tienen una serie de derechos.

Este hecho causó una importante conmoción social y promovió que las diferentes instituciones y Poderes del Estado tomaran medidas para atender las demandas de los comuneros campesinos, nativos y ronderos. Para el 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 esto las respuestas del personal de la ODAJUP y la ONAJUP durante la elaboración del Plan Estratégico 2012-2015 de la ONAJUP<sup>14</sup>. En ellas se manifiesta la preocupación por la creciente conflictividad social que perturba la Justicia de Paz y la Justicia Comunal<sup>15</sup>. Todo esto contribuyó a que el Poder Judicial diseñe acciones e instituciones para reconocer la jurisdicción especial y regular sus relaciones con ella desde una perspectiva intercultural.

---

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

15. *Ibid.* 28.

### 3. Transformaciones en el poder judicial

Las transformaciones que han dado lugar al desarrollo de una política de justicia intercultural en el Poder Judicial se han producido y consolidado apoyadas en cuatro pilares: a) la creación de organismos especializados en justicia de paz y justicia intercultural; b) el desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial; c) el diseño de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria; y d) la creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros.

#### *a) La creación de organismos especializados*

La política judicial intercultural que es desarrollada por 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 se han producido de forma consecutiva y acumulativa. Ello ha permitido acopiar conocimientos y experiencias con el fin de comprender y atender la diversidad cultural.

#### ■ El fortalecimiento de la Justicia de Paz

El Poder Judicial, en el marco de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional (2003) y el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004), se propuso desarrollar políticas que contribuyan a mejorar el acceso a la justicia en un contexto de diversidad cultural. Para ello se concentró en fortalecer la justicia de paz ya que se trataba de una instancia que tradicionalmente contribuye a resolver las barreras de acceso a la justicia de los justiciables.

De modo que el año 2004 el Poder Judicial decide instalar una unidad especializada para integrar y dar organicidad a la Justicia de Paz, surgiendo de ese modo la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP)<sup>16</sup>.

Tres años después se incorporan las Oficinas Distritales de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP) en los diferentes distritos judiciales, luego de constatar que las demandas locales sobrepasaban la capacidad de respuesta de la ONAJUP<sup>17</sup>.

Durante los años siguientes, la ONAJUP y las ODAJUP continuaron trabajando en el fortalecimiento de la Justicia de Paz. Sin embargo, el año 2010, se produce un cambio que ampliará la atención sobre los actores de la jurisdicción especial. Este cambio se encuentra relacionado

---

16. Resolución Administrativa N° 150-20-CE-PJ, del 12 de agosto de 2004

17. Resolución Administrativa N° 010-2007-CE-PJ, del 31 de enero de 2007

con tres elementos institucionales. El primero está relacionado con la incorporación del Proyecto de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR) - Fase III a la ONAJUP<sup>18</sup>.

El segundo elemento es la creación, entre el año 2009 y el 2012, de escuelas, institutos y centros de Justicia de Paz o de justicia intercultural en 20 (veinte) distritos judiciales<sup>19</sup>. Esto fue posible gracias a la confluencia de intereses e iniciativas de las Cortes Superiores y de la ONAJUP, que brindó apoyo a través de las ODAJUP. En algunos casos, la iniciativa provino de las mismas Cortes Superiores, como es el caso de las Cortes de San Martín<sup>20</sup> y Cajamarca<sup>21</sup>. En otros casos, fue la ONAJUP quien propuso proyectos de creación de Escuelas de Justicia de Paz, como sucedió en Lima Norte<sup>22</sup>, o Escuelas de Justicia Intercultural, por ejemplo, en Lambayeque<sup>23</sup>, Arequipa, Moquegua, Cusco, Tumbes, entre otros, que fueron evaluados y aprobados por las Cortes Superiores de Justicia.

El tercer elemento fue la decisión del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de ampliar el mandato de la ONAJUP y sus oficinas desconcentradas para que “desarrollen las coordinaciones respectivas entre la jurisdicción estatal, comunal y ronderil”<sup>24</sup>. De este modo, la ONAJUP asume la tarea y el reto de diseñar una política de coordinación interforal e integrarla con la tradicional tarea de fortalecer la justicia de paz.

Estos cambios han sido plasmados en los planes de trabajo de la ONAJUP. Paulatinamente han incorporado objetivos y acciones sobre la coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial con miras a garantizar el acceso a la justicia. Así, en la planificación del año 2011, la ONAJUP mantuvo su apuesta inicial por mejorar el acceso a la justicia ordinaria de los miembros de la justicia especial mediante el fortalecimiento de la justicia de paz (implementación logística, capacitación, registro)<sup>25</sup>.

18. PROJUR era 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.

19. 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.

20. Resolución Administrativa N° 408-2009-P-CSJSM/PJ, del 26 de noviembre de 2009

21. Resolución Administrativa N° 220-2010-P-CSJCA/PJ, del 04 de agosto de 2010

22. Resolución Administrativa N° 512-2009-P-CSJLN/PJ, del 09 de setiembre de 2009

23. Resolución Administrativa N° 074-2012-P-CSJLA/PJ, del 27 de febrero de 2012

24. Artículo 1 de la Resolución Administrativa N° 417-2010-CE-PJ, del 13 de diciembre de 2010

25. Plan Operativo Anual 2011, Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz.

Posteriormente, en su plan operativo para el año 2012 incorporó acciones para mejorar la coordinación interforal mediante la capacitación a magistrados con enfoque intercultural y la creación de Centros Judiciales de Formación Intercultural.

Como colofón, el nuevo “Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial”<sup>26</sup>, varía la denominación de la ONAJUP a “Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y a la Justicia Indígena” y, a raíz 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; así como las funciones de diseñar, promover, impulsar y sistematizar las acciones de coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción de paz y la jurisdicción especial acorde con lo establecido por el artículo 149º de la Constitución Política del Estado.

Adicionalmente se establece que cada Corte Superior de Justicia del país contará con una Oficina Distrital de Apoyo a la Justicia de Paz, que son órganos desconcentrados de la Oficina Nacional, encargadas de conducir, coordinar y ejecutar todas las actividades asignadas a ella en su Distrito Judicial.

Todo lo anterior tiene correlato con la Hoja de Ruta en Justicia Intercultural aprobada por la Presidencia del Poder Judicial<sup>27</sup>, en la que se menciona la decisión de este Poder del Estado de promover y consolidar un sistema de justicia intercultural que responda a la realidad pluriétnica y cultural de nuestro país.

### ■ La institucionalización de la coordinación interforal

En los años siguientes, la ONAJUP continuará diseñando planes y programas orientados al fortalecimiento de la justicia de paz. Mientras, como veremos más adelante, las Cortes Superiores y la Corte Suprema de Justicia asumirían un rol protagónico en la coordinación interforal mediante el desarrollo de jurisprudencia. Por ahora, además de la Justicia de Paz, el Poder Judicial presta atención al procesamiento de integrantes de las comunidades nativas y al reconocimiento de la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas, en el contexto de un debate nacional sobre ambos temas. La línea jurisprudencial sobre ambos aspectos se consolida con la aprobación de dos Acuerdos Plenarios en los años 2008 y 2009.

Luego de estas iniciativas jurisprudenciales y en el contexto del mencionado “Baguazo” (2009), los órganos centrales del Poder Judicial, la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo darían un impulso especial a la “justicia intercultural” y, en concreto, a la coordinación interforal.

26. Resolución Administrativa No. 227-2012-CE-PJ del 12 de noviembre de 2012.

27. Resolución Administrativa No. 499-2012-P-PJ del 17 de diciembre de 2012.



Las iniciativas provenientes de los distritos judiciales y la cooperación internacional también influirían significativamente en el diseño de una política intercultural del Poder Judicial.

Por su parte, a partir del año 2011, la Corte Suprema de Justicia asumiría un importante rol en el desarrollo de instituciones e instrumentos sobre justicia intercultural. Ese año conformó la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz<sup>28</sup> para que diseñe e implemente una “hoja de ruta del Poder Judicial en su interrelación con la Justicia Indígena”. Esta tarea se realizaría mediante la elaboración de propuestas y de iniciativas legislativas para promover la coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial (artículo 1).

Para ello, la Comisión contaba con la asesoría permanente del Gabinete de Asesores de Presidencia, el apoyo de la ONAJUP y del Centro de Investigaciones Judiciales (CIJ) (artículo 3). Según la resolución que crea la Comisión esta iniciativa proponía dar continuidad a la “posición institucional del Poder Judicial” respecto de la coordinación interforal en el marco de la interculturalidad y la protección de derechos fundamentales (considerando 1). Al mismo tiempo, buscaba establecer líneas de trabajo comunes en las Cortes Superiores de Justicia que ponderen la diversidad cultural y la experiencia de la Justicia de Paz (considerando 2) en sus actividades de capacitación y asistencia. Esta Comisión de Justicia Indígena sería reactivada a inicios del año 2013 para monitorear y dar continuidad a sus propuestas.

Finalmente, resulta interesante señalar que, a pesar de las importantes transformaciones producidas en los últimos años, el Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009 – 2018<sup>29</sup> no contiene disposiciones relativas a la coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial. Si bien una de sus estrategias principales es el “mejoramiento del acceso a la justicia” y como objetivo específico 1.1 “Mejorar y ampliar la cobertura del servicio de justicia”, solo contiene acciones tradicionalmente previstas para ampliar el servicio de la justicia estatal y fortalecer a la justicia de paz. Para este último caso se prevén capacitaciones a los jueces de paz “con enfoque intercultural” (acción 1.1.10), la sistematización de buenas prácticas y la jurisprudencia “con tratamiento uniforme” en los juzgados de paz (acción 1.1.10)<sup>30</sup>, y el fortalecimiento de capacidades de los jueces de paz (acción 1.1.12). Estas disposiciones dan cuenta de la necesidad de que el Poder Judicial se apropie de la propuesta intercultural y promueva la implementación de una política jurisdiccional articulada y consistente.

---

28. Resolución Administrativa N° 202-2011-P-PJ, del 11 de mayo de 2011.

29. Versión 1.0 del Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009 – 2018 de junio de 2011.

30. En esta acción parece existir una confusión entre el desarrollo de políticas interculturales y la mejora de la Justicia de Paz. Así, el indicador consiste en “# de investigaciones, prácticas y resoluciones judiciales con enfoque intercultural” (el subrayado es nuestro).

*b) El desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial*

La jurisprudencia nacional ha abordado el tema de la coordinación interforal a partir de dos experiencias de procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial. Por un lado, desde la entrada en vigencia del Código Penal de 1991, los procesos seguidos contra integrantes de las comunidades, en especial comunidades nativas, han dado lugar a sentencias que aplicaban el error culturalmente condicionado (artículo 15) para atenuar o eximir de responsabilidad penal a integrantes y autoridades de la jurisdicción especial. Por otro lado, desde la aprobación de la primera Ley sobre Rondas campesinas (1986) hasta la fecha, las Cortes Superiores y la Corte Suprema han debido atender procesos contra ronderos por delitos de secuestro, lesiones, extorsión, homicidio y usurpación de autoridad<sup>31</sup>. En sus sentencias, también incorporaron el artículo 15 del Código Procesal Penal y, posteriormente, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú. La aplicación no articulada de ambos dispositivos dio lugar a una diversidad de razonamientos jurídicos, fundamentos y decisiones respecto del procesamiento de ronderos. También profundizó un debate que había surgido desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993 sobre si las rondas campesinas autónomas tenían o no facultades jurisdiccionales.

Los plenos jurisdiccionales que atendieron estas temáticas fueron el Acuerdo del Pleno Jurisdiccional Regional Penal con sede en Iquitos, del 31 de mayo de 2008<sup>32</sup>, y el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 de la Corte Suprema de Justicia del 13 de noviembre de 2009. El primero, contenía disposiciones referidas a la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado en delitos sexuales. En estas permitía la aplicación del artículo 15 del Código Penal a los integrantes de las comunidades campesinas y nativas, pero no mencionaba a las Rondas campesinas (Punto IV, Pregunta 1, Conclusión Plenaria). Asimismo, se pronunció sobre las facultades jurisdiccionales de las Rondas campesinas aunque de forma bastante confusa. Primero dispuso que las Rondas campesinas autónomas no poseían 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 actúan por mandato de la Comunidad Campesina no cometen delito (Punto II, Pregunta 2, Conclusión Plenaria). Finalmente, en 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”.

31. Véanse Ejecutorias Supremas N°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.

32. El Pleno estuvo conformado por Vocales de la Corte Superiores de Justicia de Loreto, Amazonas, San Martín y Ucayali.

Por su parte, el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema estableció que las Rondas campesinas autónomas tienen facultades jurisdiccionales. Para ello, interpretó el artículo 149° de la Constitución Política en vía de integración y sobre la base de los derechos a la igualdad y no discriminación con relación a las comunidades campesinas y nativas. Para ello, fundamentó su decisión en dos aspectos centrales. Primero que las rondas son parte del conglomerado social y cultural que resuelve sus conflictos según sus derechos consuetudinarios, que inspiran el artículo 149. Además, que actúan “propiciadas por la ausencia o casi nula existencia de presencia estatal”. (Punto 8). Adicionalmente, la Corte estableció una serie de elementos objetivos y subjetivos que definen la jurisdicción especial respecto de su naturaleza, sus funciones y competencias (e.g. la existencia de una norma tradicional, que la conducta haya ocurrido en el ámbito geográfico de actuación de la ronda o que la actuación de la ronda no vulnere el núcleo esencial de los derechos fundamentales). (Puntos 9, 10, 11 y 12). Finalmente, el Acuerdo Plenario señaló que la conducta de un rondero procesado resultaría ilegítima de no confluir los elementos antes señalados. Para ese caso, estableció criterios a fin de determinar la responsabilidad y la pena aplicable a un rondero (e.g. declaración de exención o atenuación de la pena por diversidad cultural) (Puntos 7 y 15).

### *c) La elaboración de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción ordinaria y especial*

La Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, creada a inicios de 2011, asumió la tarea central de desarrollar la coordinación interforal a través de propuestas e iniciativas legislativas, con apoyo de la ONAJUP:

- *El Proyecto de Ley de la Justicia de Paz:* El año 2012 la Corte Suprema de Justicia presentó un proyecto de ley sobre Justicia de Paz al Congreso de la República. A inicios del año siguiente, este aprobó la Ley de Justicia de Paz N° 29824<sup>33</sup>. La ley contiene una definición integral de la justicia de paz como un órgano del Poder Judicial encargado de resolver los conflictos mediante la conciliación y decisiones jurisdiccionales de acuerdo a criterios propios de la justicia de su comunidad, su leal saber y entender y respetando la cultura local (artículos I y IV del Título Preliminar). Además, determina las competencias de los jueces de paz<sup>34</sup> y las formas concretas de coordinación con la jurisdicción ordinaria y la especial<sup>35</sup>. Así, dispone que el juez de paz no puede conocer o influir en las causas que están en trámite o han sido resueltas por la jurisdicción ordinaria o especial (artículo 7, inciso 6). En otra disposición establece que el juez de paz puede solicitar el apoyo de otras instituciones estatales y de las Rondas campesinas para ejecutar sus decisiones (artículo 6).

33. La Ley de Justicia de Paz N° 29824 fue publicada el 03 de enero de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

34. Véanse los artículos 16, 17, 21 y 32 de la Ley de Justicia de Paz.

35. Véanse los artículos 6; 7, inciso 6; 60 y 61, y el artículo VII del Título Preliminar.

- *La Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural*: La Corte Suprema de Justicia aprobó este documento el año 2012<sup>36</sup>. La Hoja de Ruta se diseñó con el propósito de “fortalecer en los próximos años la justicia intercultural en el Perú” (párrafo 5). 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 una suerte de principios y compromisos que regirán estas políticas interculturales y la coordinación interforal (e.g. el cuidado en no limitar los derechos constitucionales o avalar la subordinación; el fomento de una práctica de acercamiento, reconocimiento e intercambio de experiencias). También, propone la reestructuración de la ONAJUP para que pase a llamarse Oficina Nacional de Justicia Indígena y Justicia de Paz. Esta Oficina tiene como objetivo funcional “contribuir al reconocimiento e interacción de los sistemas de justicia” (Punto 3, segundo párrafo). Para ello, cuenta con amplias funciones que consisten en el desarrollo de programas de capacitación sobre justicia intercultural; la integración y coordinación de los programas y órganos de todos los niveles que promueven la interculturalidad; el desarrollo de jurisprudencia intercultural; y la formulación, ejecución y monitoreo de políticas y acciones sobre la coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial.
- *El Proyecto de Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia*: El año 2011, la Sala Plena de la Corte Suprema aprobó el Anteproyecto de Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia<sup>37</sup>. Como las disposiciones de este documento se referían a la facultad jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas y las rondas campesinas, la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz y la ONAJUP decidieron realizar talleres macroregionales para su socialización<sup>38</sup>. En ellos participaron magistrados, autoridades de la jurisdicción especial, Jueces de Paz y otros operadores del Sistema Nacional de Justicia.

El mismo año, ya como Proyecto de Ley N° 313/2011-PJ fue presentado ante el Congreso de la República. Actualmente, se encuentra en estudio en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y en la de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología<sup>39</sup>. El Proyecto, a diferencia de otros presentados al Congreso<sup>40</sup>, evita la

36. Resolución Administrativa 499-2012-P-PJ del 17 de diciembre de 2012.

37. Resolución Administrativa N° 103-2011-SP-CS-PJ del 29 de setiembre de 2011.

38. La propuesta de los talleres se encuentra en el documento “Anteproyecto de la ley de armonización intercultural de la justicia. Talleres Macroregionales”, de junio de 2011, elaborado por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz.

39. Véase la Ficha de Seguimiento “Proyecto de Ley 00313/2011-PJ” en <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf> {consulta: 20-4-2013}.

40. Véase el Proyecto de Ley N° 1265/2006-CR “Proyecto de ley de coordinación de la jurisdicción especial de las Rondas campesinas, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas con la jurisdicción ordinaria”, presentado el 03 de mayo de 2007 al Congreso de la República. También el Proyecto de Ley 9160/2003-CR “Proyecto de Ley que desarrolla el artículo 149° de la Constitución Política del Estado regulando el derecho consuetudinario y función jurisdiccional de los pueblos originarios”, presentado el 2 de noviembre de 2003 ante el Congreso.

excesiva regulación de los supuestos prácticos y establece un marco general de principios, pautas y mecanismos de cooperación y coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial. También determina la competencia territorial, personal o material de la jurisdicción especial y las formas de resolución de los conflictos de competencia. Otra disposición relevante es la incorporación de la propuesta intercultural y el respeto de los derechos fundamentales en la mayoría de sus disposiciones. De este modo, la ley resultante sería un instrumento importante para definir las formas de coordinación y resolución de conflictos interforales.

*d) La creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros*

A partir del año 2010, el Poder Judicial organizó sucesivamente cuatro (4) Congresos Internacionales sobre Justicia Intercultural en la Merced, Cajamarca, Huaraz y Lima. En esta iniciativa confluyeron la Corte Suprema apoyada principalmente por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz; el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la ONAJUP; y las Cortes Superiores de Justicia, a través de sus Escuelas, Centros e Institutos de Justicia Intercultural junto a las ODAJUP.

Estos Congresos constituyen espacios privilegiados para el diálogo entre los magistrados, otros operadores del Sistema Nacional de Justicia, la Justicia de Paz y las autoridades de la jurisdicción especial. De ese modo fueron concebidos por el Consejo Ejecutivo que dispuso su periodicidad anual con la intención de “fortalecer los espacios de diálogo permanentes entre todos los actores que forman dichas comunidades a favor de la paz social” (considerando 3)<sup>41</sup>. Cabe señalar que esto ocurrió luego del Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural de La Merced porque, a consideración del Consejo Ejecutivo, este permitió el debate participativo, la sensibilización de los participantes y el establecimiento de relaciones de cooperación y coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria.

Dichos Congresos también permitieron establecer una suerte de diagnóstico sobre cómo se percibe y ejerce la coordinación interforal en sus diferentes niveles (distrital, provincial, regional y nacional) y en diversos ámbitos geográficos marcados por la preponderancia de determinados actores (i.e. las Rondas campesinas en Cajamarca o las Comunidades Nativas en La Merced). Los informes internos y los publicados luego de los tres primeros Congresos contienen información muy valiosa. Por un lado, dan cuenta de las prácticas de coordinación y los conflictos vigentes en la relación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial<sup>42</sup>. Por otro lado, permiten conocer las características y condiciones

41. Resolución Administrativa 340-2010-CE-PJ del 11 de octubre de 2010.

42. Véanse: Poder Judicial. Congresos Internacionales sobre Justicia Intercultural en Pueblos Indígenas, Comunidades Andinas y Rondas campesinas “Construyendo un País con Justicia Social. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial, 2011; Poder Judicial. III Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural “Hacia la consolidación del pluralismo en la justicia”. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial, 2012; y la Sistematización de los casos y ponencias presentados al IV Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural (Diciembre, 2012) de febrero de 2013, elaborado por Armando Guevara Gil, Wilfredo Arditio y Roxana Vergara.

de los encuentros entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial, y ensayar propuestas metodológicas para asegurar el diálogo intercultural entre dichos sistemas<sup>43</sup>.

Finalmente, los Congresos brindan información que contribuye a fortalecer las políticas de justicia intercultural en el ámbito nacional y los distritos judiciales. Además de sus informes, las Declaraciones de cada uno de ellos establecen valoraciones y pautas consensuadas que constituyen referentes para forjar la justicia intercultural. Así, en estos documentos se propuso la creación de instancias de coordinación en los distritos judiciales (Declaración de La Merced Recomendación 2); 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 (la Declaración de Huaraz, Punto 9); y la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres y niños en los casos de violencia familiar ventilados ante cualquier fuero (Declaración de Lima, Párrafo 7).

Actualmente, el Poder Judicial ha decidido dar continuidad a sus políticas interculturales. Para ello, la Corte Suprema de Justicia ha reactivado la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz<sup>44</sup>, con el fin de promover y supervisar la implementación de la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural. Por su parte, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a través de la ONAJUP, recibió el encargo de diseñar el Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia, basado en el Proyecto de Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia, para que los magistrados lo implementen en las relaciones con las autoridades de la jurisdicción especial<sup>45</sup>.

---

43. Véase el Informe de Sistematización del Segundo Congreso de Justicia Intercultural en Comunidades Andinas y Rondas campesinas "Construyendo un país con justicia social" (Cajamarca, 8 a 10 de diciembre de 2010) de enero de 2011, elaborado por Armando Guevara Gil y Aníbal Gálvez.

44. Resolución Administrativa 21-2013-P-PJ del 09 de abril de 2013.

45. Implementado con apoyo del Programa para la Cohesión Social en América Latina EUROSocial II.

## III. Normas

### 1. Derecho internacional

En el contexto del derecho internacional existen un conjunto de derechos humanos generados a través de tratados internacionales y jurisprudencia de carácter general, así como derechos humanos generados de manera específica para los pueblos indígenas, igualmente en tratados, declaraciones internacionales y una importante jurisprudencia.

Este derecho internacional de los derechos humanos resulta de obligado cumplimiento en el Perú, formando parte del denominado “bloque de constitucionalidad”, conforme a una serie de compromisos internacionales y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Según el Tribunal 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 Humanos<sup>46</sup>.

Dentro de ese marco general de los derechos humanos existen referencias importantes relacionadas con el reconocimiento de derechos asociados a la tutela judicial efectiva. Esta, junto con la eliminación de la discriminación en el acceso a la justicia, son motivos de especial preocupación de los tratados internacionales. A modo de ejemplo puede señalarse el artículo 9.3 y 9.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

*“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 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.*”

---

46. Estos estándares están incluidos en los tratados internacionales de los que el Perú es parte y en la jurisprudencia que sobre tales tratados ha sido proferida por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos. Tribunal Constitucional, expediente N° 04587-2004-AA, FJ.44.

*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."*

Igualmente puede mencionarse el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas contra todas las formas de Discriminación Racial:

*"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."*

Pero sobre todo cabe resaltar el reconocimiento que hace la Convención Americana de Derechos Humanos al derecho de todas las personas a acceder a la justicia, a través del artículo 25:

*"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."*

Complementando estos antecedentes normativos internacionales de carácter general, existen tratados y declaraciones Internacionales, específicamente sobre derechos de los pueblos indígenas como el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### *Convenio N° 169 de la OIT*

A efectos del presente protocolo son de especial interés los artículos 8.2 y 9.1 del Convenio. En él artículo 8.2 se establece con claridad el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus sistemas de justicia. Igualmente se establecen los límites que tienen que existir en estos sistemas de justicia, asociados a los derechos fundamentales de cada país y a los derechos humanos en el contexto internacional. Y finalmente se señala que deben establecerse los



procedimientos de coordinación necesarios para solucionar conflictos que surjan de la aplicación del derecho indígena.

El tenor del artículo 8.2 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 del Convenio incorpora el reconocimiento de los sistemas propios de los pueblos indígenas para perseguir y condenar los delitos cometidos por sus miembros. Dicho reconocimiento podría 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 9.1 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.”*

#### [Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#)

En el marco de ésta Declaración hay una serie de referencias para fundamentar la coordinación entre sistemas de derecho propio en el interior de un país.

Tal es el caso de los artículos 4 y 5, conforme el siguiente tenor:

*“Art. 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.”*

*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.”*

Otros artículos igualmente relevantes son el 33.2, 34 y 35. El primero de ellos trata del derecho de los pueblos indígenas a determinar sus estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos:

*“Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.”*

El segundo viene a establecer los límites de los sistemas de derecho indígena, en la misma línea del Convenio N° 169 de la OIT, afirmando que están integrados por las normas internacionales de derechos humanos:

*“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.”*

Mientras que el artículo 35 establece un elemento importante a la hora de definir mecanismos y ámbitos de coordinación, como es el derecho que tienen los pueblos indígenas de dirimir responsabilidades de las personas con respecto a las comunidades:

*“Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.”*

Por último es importante hacer referencia al artículo 40 de la Declaración que incluye pautas para definir mecanismos de coordinación al hablar, por un lado, de la necesidad de definir procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con las instituciones del Estado, y por otro, de la necesidad de que los sistemas jurídicos indígenas sean considerados en la resolución de la controversia.

El artículo 40 afirma:

*“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.”*

## 2. Derecho comparado

La cuestión del reconocimiento de sistemas de derecho propio y del establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas de justicia ordinaria es una cuestión importante para la mayoría de países de la región.

### a) Ecuador

La Constitución del año 2008, por una parte, incluye un reconocimiento general del derecho a mantener sistemas de justicia propia, asumiendo como límite los derechos constitucionales, en su artículo 57, inciso 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.”*

Por otra parte, cuenta con el artículo 171 que desarrolla parte del contenido sustantivo de los sistemas de coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, afirmando primero un ámbito territorial para la aplicación de los sistemas de derecho indígena, estableciendo luego un límite para estos sistemas de derecho en la Constitución y los derechos humanos, y garantizando finalmente el reconocimiento de sus decisiones por las instituciones y autoridades públicas siempre que pasen el control de constitucionalidad:

*“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.”*

Adicionalmente, el país se encuentra desarrollando un proceso para establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre diversos sistemas de justicia. Uno de los resultados más importantes de este proceso es el proyecto de “Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los sistemas de justicia indígena y la jurisdicción ordinaria”. En el contexto de esta propuesta destacan algunos elementos interesantes, como la afirmación del principio de reciprocidad, corresponsabilidad y asistencia, en el artículo 18:

*“Reciprocidad y asistencia. Las justicias indígena y ordinaria actuarán aplicando el principio de reciprocidad. Deberán articularse por medio de la corresponsabilidad y asistencia con la finalidad de prestarse apoyo para la investigación, juzgamiento o ejecución de sus decisiones. Para tal efecto, se podrán suscribir convenios de cooperación, mesas de diálogo y acuerdos verbales u otros mecanismos de coordinación y cooperación.”*

#### **b) Bolivia**

A partir del proceso constituyente del año 2009, Bolivia ha desarrollado un compendio de referentes normativos relacionados con el reconocimiento de los sistemas de justicia indígena y con los sistemas de coordinación.

En primer lugar cabe mencionar a la propia Constitución, que al igual que en el caso de Ecuador, incluye reconocimientos sustantivos de los sistemas de derecho propio, así como una serie de disposiciones que se deben tomar en cuenta a la hora de la coordinación entre los sistemas de justicia.

Hablamos del artículo 191 que trata lo relacionado a los sistemas propios de justicia:

*“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.”*

También del artículo 192 que establece los ámbitos de aplicación de los sistemas de justicia indígena y el carácter definitivo de sus resoluciones:

*“La jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará sus resoluciones en forma directa.”*

Y por último, del artículo 193 que establece la obligación de las autoridades públicas de acatar las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesinas y la obligación de fortalecer estos sistemas de justicia:

*“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.”*

Al lado de la Constitución Política, en Bolivia se ha aprobado una Ley de Deslinde Jurisdiccional que establece un conjunto de reglas para la coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia.

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:

*“La jurisdicción indígena originaria campesina, la ordinaria, la agroambiental y las demás jurisdicciones legalmente reconocidas, en el marco del pluralismo jurídico, concertarán medios y esfuerzos para lograr la convivencia social armónica, el respeto a los derechos individuales y colectivos y la garantía efectiva del acceso a la justicia de manera individual, colectiva o comunitaria.*

*La coordinación entre todas las jurisdicciones podrá realizarse de forma oral o escrita, respetando sus particularidades.”*

El artículo 14 se ocupa de las opciones existentes para realizar la coordinación:

*“La coordinación entre autoridades de las diferentes jurisdicciones podrá ser mediante el:*

- a) Establecimiento de sistemas de acceso transparente a información sobre hechos y antecedentes de personas;*
- b) Establecimiento de espacios de diálogo u otras formas, sobre la aplicación de los derechos humanos en sus resoluciones;*
- c) Establecimiento de espacios de diálogo u otras formas para el intercambio de experiencias sobre los métodos de resolución de conflictos;*
- d) Otros mecanismos de coordinación, que puedan emerger en función de la aplicación de la presente Ley.”*

Por su parte el artículo 15 establece el deber de cooperar que tienen los diferentes sistemas de justicia entre sí:

*“La jurisdicción indígena originaria campesina, la ordinaria, la agroambiental y las demás jurisdicciones legalmente reconocidas, tienen el deber de cooperarse mutuamente, para el cumplimiento y realización de sus fines y objetivos.”*

En tanto que el artículo 16 establece los principios que tienen que respetarse en los procesos de coordinación y cooperación:

*“I. Los mecanismos de cooperación se desarrollarán en condiciones de equidad, transparencia, solidaridad, participación y control social, celeridad, oportunidad y gratuidad.*

*II. Son mecanismos de cooperación:*

- a) Las autoridades jurisdiccionales y las autoridades del Ministerio Público, Policía Boliviana, Régimen Penitenciario u otras instituciones, deben prestar inmediata cooperación y proporcionarán los antecedentes del caso a las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina cuando éstas la soliciten;*
- b) Las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina prestarán cooperación a las autoridades de la jurisdicción ordinaria, de la agroambiental y de las otras jurisdicciones legalmente reconocidas;*
- c) La remisión de la información y antecedentes de los asuntos o conflictos entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las demás jurisdicciones;*
- d) Otros mecanismos de cooperación, que puedan emerger en función de la aplicación de la presente Ley.”*

Por último, el artículo 17 establece sanciones para aquellas autoridades de las jurisdicciones que no realicen la coordinación y la cooperación:

*“Las autoridades de todas las jurisdicciones no podrán omitir el deber de coordinación y cooperación. Esta omisión será sancionada como falta grave disciplinaria en la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y las especiales; y en el caso de la jurisdicción indígena originaria campesina, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.”*

#### *c) Venezuela<sup>47</sup>*

También cuenta con una referencia constitucional sobre el uso de sistemas de derecho propio. El artículo 260 de la Constitución señala que:

---

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

*“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.”*

Además de esta referencia constitucional, está vigente la Ley Orgánica de Comunidades y Pueblos Indígenas que incluye reglas para la relación entre los diferentes sistemas de justicia. Su 134 establece lo siguiente:

*“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.”*

Adicionalmente, el artículo 135 establece un procedimiento especial para controlar las decisiones de la jurisdicción especial que puedan vulnerar derechos fundamentales, señalando que el mecanismo del amparo constitucional es la institución idónea para tal fin:

*“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.”*

#### *d) Colombia*

Colombia es un caso interesante porque aunque existe un reconocimiento constitucional del uso de sistemas de derecho propio, similar al de otros países, no parece que se vayan a desarrollar normas de coordinación específicas, a raíz de una consulta realizada con los

pueblos indígenas del país que concluyó en la no necesidad de desarrollar normas con esas características. De todos modos, como referencia normativa, vale la pena citar el 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.”*

Eso sí, la ausencia de referencias normativas nacionales ha generado que se desarrollen otro tipo de iniciativas, particularmente en algunas regiones del país. Entre estas experiencias pueden mencionarse la del Tribunal Superior Indígena del Tolima, institución judicial creada por el Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT) para fortalecer la administración de justicia al interior de sus territorios. Este Tribunal ha definido un Protocolo de Coordinación Interjurisdiccional que tiene como propósito alcanzar una coordinación verdaderamente efectiva y eficaz entre ambos sistemas de justicia.

Mientras que por el lado de la justicia ordinaria, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene entre sus prioridades, a corto plazo, la creación de la Comisión Nacional para el Fortalecimiento y Coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI). Esta entidad pretende constituirse en un espacio encaminado a la discusión, definición y ejecución de políticas públicas que busquen armonizar ambos sistemas.



## IV. Jurisprudencia

Actualmente es notoria la ausencia de jurisprudencia internacional vinculada a cuestiones tan específicas como la gestión de sistemas de justicia en el interior de los estados. La mayor parte de sentencias y dictámenes 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, o la creación de alguna instancia o mecanismo adaptable a las características de los pueblos indígenas.

### 1. Sistema de Naciones Unidas

En el sistema de Naciones Unidas son pocas las referencias relacionadas al 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 referencias más interesantes pueden encontrarse a nivel del Comité de Discriminación Racial (CERD). Este Comité, en ciertas conclusiones y recomendaciones a los estados parte del Convenio, ha llamado la atención sobre la falta de protección de la justicia ordinaria de los derechos de los pueblos indígenas, sobre la impunidad de las personas que cometen delitos contra los pueblos indígenas, la falta de un tratamiento diferenciado a los pueblos indígenas, la falta de asistencia jurídica o la ausencia de traductores a los idiomas indígenas.

Ante tales situaciones, el Comité suele recomendar a los estados la adopción de medidas para prevenir la discriminación de los pueblos indígenas en la aplicación de los marcos normativos; el aumento de letrados que ofrezcan servicios jurídicos a los pueblos indígenas, así como de los traductores de las lenguas indígenas; que se preste atención a la situación de encarcelamiento de las personas indígenas; que existan recursos efectivos, imparciales e independientes; y que se den reparaciones justas y adecuadas cuando las víctimas son personas indígenas.

Tal es el caso del informe sobre Colombia en el año 2009 (CERD/C/COL/CO/14, del 28 de agosto de 2009), donde el Comité realiza los siguientes comentarios en el párrafo 21:

*“Si bien 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 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 a Guatemala forma parte del documento N° CERD/C/GTM/CO/12-13:

*“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. 5, 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 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

La situación de la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos es similar a la expresada con relación al sistema de Naciones Unidas. El mayor número de referencias están relacionadas con el derecho de acceso a la justicia, a la existencia de mecanismos eficaces para resolver conflictos, a la necesidad de crear mecanismos especiales acordes con la dignidad de los pueblos indígenas y también del reconocimiento de sus sistemas propios de derecho.

A modo de referencia, la Corte Interamericana ha afirmado el derecho de toda personas a un recurso efectivo, sencillo y rápido en diversas sentencias como el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni Vs. Nicaragua; el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú; el Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú; el caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Según la Corte:

*“(...) 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 ‘constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.”*

Igualmente se ha pronunciado sobre la necesidad de que los recursos sean idóneos para resolver las violaciones de los derechos humanos. Esto aparece en diversas sentencias como el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú; el caso Cantoral Benavides Vs. Perú; el caso Durand y Ugarte Vs. Perú; el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni Vs. Nicaragua; o el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. En opinión de la Corte:

*“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.”*

Así como de la necesidad de que los recursos sean efectivos, en sentencias como el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni Vs. Nicaragua; el caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú; el Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala; o el Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. En estas sentencias la Corte ha afirmado que:

*“Para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad.”*

También la Corte Interamericana ha enfatizado la existencia de una obligación de los Estados de contar con mecanismos adecuados y efectivos para la resolución de conflictos. Sobre el particular, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, la Corte afirma:

*“Los Estados están obligados a adoptar “las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para asegurar un procedimiento efectivo que dé una solución definitiva a la reclamación planteada por los miembros de la Comunidad (correspondiente).”*

Por último, otro elemento interesante de destacar en relación con la Corte Interamericana es su disposición a reconocer capacidades jurídicas colectivas para garantizar el acceso a la justicia tratándose de comunidades. En el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, la Corte solicitó al Estado:

*“(…) 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.”*

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha mantenido una línea similar a los diversos planteamientos que tiene la Corte Interamericana, aunque en algunas cuestiones concretas ha propuesto elementos novedosos, como es el caso de los delitos de daño ambiental, en los que ha solicitado la existencia de un recurso adecuado y efectivo para dar respuestas inmediatas a las situaciones de daño ambiental. Según la Comisión en su informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. (Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 7), los Estados:

*“(…) están obligados a “garantizar el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo para la impugnación de daños ambientales de manera colectiva para que, en adición a la acción penal, se disponga de un mecanismo de naturaleza judicial para obtener una*

*respuesta inmediata en aquellas circunstancias en las cuales se están causando daños irreparables a grupos de personas.”*

Para concluir con el sistema interamericano de derechos humanos es oportuno recordar algunos pronunciamientos jurídicos del propio Tribunal Constitucional (TC) que despejan cualquier atisbo de duda que pueda existir sobre la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana. Sobre este punto, y en relación con los derechos de los pueblos indígenas, el TC ha señalado en su Exp. N° 00007-2007-PI/TC, f.j. 36 que:

*“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.”*

### **3. Otras referencias de la justicia comparada**

Gracias a la aplicación cada vez más frecuente de los sistemas de derecho especial, comienza a resultar habitual la existencia de jurisprudencia en tribunales nacionales reconociendo y aplicando derecho indígena. De todos estos tribunales, uno de los mayores referentes es la Corte Constitucional de Colombia.

Esta institución se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre los sistemas especiales de justicia y en algunas de estas ocasiones sus pronunciamientos pueden resultar de interés para definir lineamientos en protocolos de coordinación y actuación. Existen sentencias importantes como las Sentencia C-139 de 1996 y SU-510 de 1998 donde la Corte Constitucional establece los elementos centrales de la jurisdicción indígena (Autoridades indígenas; la competencia de tales pueblos para establecer normas y procedimientos propios; La sujeción de la jurisdicción y 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 Corte han establecido los límites y los ámbitos de aplicación de las jurisdicciones especiales. Sobre este punto cabe citar 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.”*

En esa misma línea se pronuncian las sentencias T-349 de 1996 y T-523 de 1997, en las que la Corte Constitucional estableció que:

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

En el entender de la Corte, aquellos derechos 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 (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.

Por coherencia interna con el desarrollo normativo y jurisprudencial del Perú en el presente Protocolo se mantiene la utilización del término “comunidad campesina” y “comunidad nativa” en lugar de “pueblos indígenas”, entendiendo que son dos realidades que encajan bajo dicho concepto.

## VI. Conceptos

### 1. 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.

### 2. Sistemas de justicia

Conjunto de instituciones, autoridades, normas y procedimientos que regulan la vida en sociedad y resuelven conflictos. Los diferentes sistemas de justicia existentes forman parte del mismo esquema de administración de justicia, pero se diferencian entre sí por su naturaleza.

### 3. Pluralismo jurídico

Alude a la existencia de múltiples sistemas normativos que interactúan de forma armónica o conflictiva en un espacio o sociedad determinada, razón por la cual adquieren el reconocimiento jurídico del Estado. En tal sentido, el concepto de pluralismo jurídico se opone al tradicional monismo jurídico que suele proclamar la existencia de un solo sistema jurídico jerarquizado y centralizado en cada Estado.

### 4. 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.

### 5. 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.

## **6. Comunidad campesina<sup>48</sup>**

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 multi-sectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

## **7. Comunidad nativa**

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 Amazonia.

## **8. Ronda campesina**

Organizaciones que representan y estructuran la vida comunal ejerciendo funciones de seguridad, justicia e interlocución con el Estado, garantizando la paz comunal dentro de su ámbito territorial.

## **9. 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. En éstos 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<sup>49</sup>.

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

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción alguna, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas<sup>50</sup>.

---

48. Artículo 2 de la Ley N° 24656. Ley General de Comunidades Campesinas.

49. Artículo 2 de la Ley N° 27811. Ley que Establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos.

50. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia.

## 11. 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.

## 12. Coordinación

Concertar medios y esfuerzos para un objetivo común. En este caso el objetivo común es la administración de un sistema de justicia intercultural en todo el territorio nacional.

## 13. 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 en el ámbito vinculado con la administración de justicia.

## 14. Derechos fundamentales/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

## 15. 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 donde se cometió la conducta delictuosa, se produjeron los efectos del delito o el lugar donde domicilia el imputado.

## 16. Territorio

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

## 17. Fuentes del derecho

Son las proveedoras del conjunto de reglas aplicables dentro de un Estado. En el caso del Perú, el pluralismo jurídico existente recurre tanto a fuentes escritas y no escritas.

Actualmente, las fuentes de derecho reconocidas expresamente por el Tribunal Constitucional (TC) son las normas en su conjunto<sup>51</sup>, 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 política<sup>52</sup>.

## 18. Justicia de paz

La Justicia de Paz es un órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú<sup>53</sup>.

---

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

52. Tribunal Constitucional, sentencia N° 00047-2004-AI/TC.

53. Artículo 1 de la Ley N° 29824, Ley de Justicia de Paz.

## 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 toda persona sea debidamente informada 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 basados 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.** 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, trastoquen 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 encuentro entre autoridades de diferentes sistemas de justicia no debe generar costo para ninguno de los sistemas.
- **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 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, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio<sup>54</sup>.

#### 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.

#### 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 de preferencia para la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres y al ordenamiento jurídico vigente.

---

54. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 29 de enero de 2003 en el exp-795-2002-AA-TC.

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 ésta 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 campesinas<sup>55</sup>.

---

55. 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 N° 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 promoviendo un clima de confianza.
- b) Las autoridades de los sistemas de justicia deben ejercer entre si 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/Fueros

### 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

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 han conocido 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, 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 de los casos que son competencia de las autoridades de la jurisdicción especial cuando estas últimas por su complejidad, gravedad de los efectos generados o en aplicación de sus propias normas sobre inhibición, declinen a favor de la primera y esta sea competencia 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 149 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 este 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 este reconocimiento podemos destacar el reconocimiento de pruebas, los peritajes antropológicos, 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 que sea, 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 se reconocen plenamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149 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 su sistema de justicia y no excedan los límites establecidos en el presente Protocolo.

Los jueces 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, primeramente corresponderá 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. Tanto las instituciones de la jurisdicción ordinaria, como de la justicia de paz y de la jurisdicción especial prestarán apoyo en las acciones de concreción de la coordinación intercultural de la justicia.

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 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. 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:

- 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.

No obstante, y al margen de las acciones establecidas en el presente apartado, en aquellos lugares donde coexistan los sistemas de justicia objeto de 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 contemplará, entre otros:

- 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 la vulneración de los derechos de mujeres, ancianos e infancia. Los derechos de estos grupos sociales serán especialmente protegidos y garantizados en todos los actos de coordinación entre los sistemas de justicia.





Protocolo de Actuación  
en Procesos Judiciales  
que involucren a  
Comuneros y Ronderos



# Índice

<b>I. Introducción.</b> .....	<b>61</b>
<b>II. Antecedentes.</b> .....	<b>62</b>
1. Contexto normativo .....	63
2. Compromisos institucionales .....	65
3. Transformaciones históricas en el poder judicial .....	66
a) La creación de organismos especializados: cambios institucionales .....	66
b) El desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial .....	69
c) La elaboración de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria .....	70
d) La creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros .....	71
<b>III. Normas</b> .....	<b>72</b>
1. Convenio nº 169 de la OIT.....	72
2. Otros documentos internacionales.....	73
3. Derecho comparado.....	74
<b>IV. Jurisprudencia.</b> .....	<b>78</b>
1. Sistema de Naciones Unidas .....	78
2. Sistema Iteramericano de derechos Humanos .....	80
3. Otras referencias de la justicia comparada.....	82
<b>V. Objetivo</b> .....	<b>84</b>
<b>VI Conceptos.</b> .....	<b>85</b>
<b>VII. Principios</b> .....	<b>90</b>
<b>VIII. Reglas de actuación.</b> .....	<b>92</b>
<b>IX. Sistema de registro de casos y activación del protocolo de actuación</b> .....	<b>100</b>



## I. Introducción

Tomando en cuenta la relevancia de la labor jurisdiccional en la garantía de los derechos fundamentales, desde el Poder Judicial se estimó necesario elaborar un protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y a sus integrantes. Por ello, el presente protocolo establece una serie de prácticas y estándares considerados necesarios para garantizar sus derechos, en particular los relacionados con el acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y la identidad cultural.

El protocolo tiene su sustento en los estándares establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989); los derechos y garantías fundamentales consagrados en el ordenamiento nacional, principalmente, la Constitución Política del Perú (1993) y los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Poder Judicial, en especial, los establecidos en las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2008; adoptado por el Poder Judicial el 2010).

Cabe señalar que el mayor reto para elaborar este protocolo ha sido la articulación entre sí de las disposiciones internacionales, nacionales y el derecho consuetudinario que se refieren a esta temática. Esto se debe a los procesos históricos, la diversidad cultural y la multiplicidad de ordenamientos jurídicos que confluyen en el Perú. Así, en el caso de la definición del sujeto del protocolo, el desafío consistió en compatibilizar la noción de pueblos indígenas del derecho internacional con la de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. Frente a ello, la posición institucional del Poder Judicial es reconocer a estos tres tipos de organización como la expresión concreta, jurídica e histórica de los pueblos indígenas en el país. Al mismo tiempo se los considera como sujetos colectivos de derechos, pero también se ha procedido a reconocer esos derechos y garantías especiales a cada uno de sus miembros.

El protocolo se ofrece como una herramienta ilustrativa y persuasiva para que los magistrados que tienen a su cargo la impartición de justicia puedan contribuir a garantizar los derechos fundamentales de las comunidades y rondas, y de sus miembros. Para ello, enuncia de manera puntual las medidas y criterios que deberán aplicar 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 y por profundas brechas sociales y económicas. Para canalizar su actuación en un contexto tan heterogéneo como desigual optó por fortalecer y expandir la Justicia de Paz, instancia que brota del seno social y que, a la vez, constituye la base de la pirámide jurisdiccional peruana. Así, la naturaleza y distribución geo-social de la Justicia de Paz la convirtió en la herramienta privilegiada para responder a las demandas sociales de acceso a la justicia (formal) de la población rural. Por eso, durante décadas, el Poder Judicial concentró sus esfuerzos en reconocerla, potenciarla e integrarla al sistema nacional de justicia. Posteriormente, se dedicó a desarrollar líneas de trabajo destinadas a plasmar el reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial (artículo 149° de la Constitución Política de 1993) y a diseñar los primeros mecanismos de coordinación.

En los últimos años, estas políticas de integración de la Justicia de Paz para universalizar el acceso a la justicia y de reconocimiento y coordinación han sido complementadas con una nueva propuesta, como es la justicia intercultural, originada tanto en los órganos de dirección y órganos de línea del Poder Judicial (Consejo Ejecutivo del Poder Judicial —CEPJ— y Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena —ONAJUP—) como en las Cortes Superiores de Justicia del interior del país. Aunque las formulaciones iniciales sobre esta forma de justicia pretendían resolver sobre todo los conflictos suscitados entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial, la evolución de esta concepción ahora incorpora la necesidad de tutelar y ponderar los derechos y concepciones de las autoridades y justiciables de la jurisdicción especial (i.e, comuneros y ronderos), cuando estos operan en su ámbito y cuando son procesados en la jurisdicción ordinaria. Por eso ahora se acepta que la interculturalidad también se sustenta en el reconocimiento de un fuero o jurisdicción especial que debe ser respetado y con el cual es preciso establecer relaciones de coordinación para que precisamente contribuya a garantizar el acceso a la justicia de la población que atiende. De ahí que tanto la preocupación por el acceso a la justicia como los dilemas del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural ocupen hoy un lugar central en los debates jurisdiccionales y en las políticas públicas del Poder Judicial.

De este modo, la antigua preocupación por el acceso a la justicia, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, y el ideal de una justicia intercultural han generado el mandato de tutelar y garantizar, de manera orgánica e integral, los derechos de las autoridades y miembros de las comunidades campesinas, nativas, y rondas campesinas cuando sean

sometidos a la jurisdicción ordinaria. La tarea de preparar y aplicar protocolos de actuación en procesos judiciales es una prueba fehaciente de que el Poder Judicial está consolidando su propuesta de ofrecer una justicia accesible e intercultural.

Para comprender esta y otras iniciativas del Poder Judicial es necesario revisar el contexto normativo y los compromisos nacionales e internacionales que el Estado ha asumido en el rubro de la justicia intercultural, lo que finalmente implica una adecuación de las leyes y políticas a una realidad social tan múltiple y cambiante como la peruana.

### **1. Contexto normativo**

La Constitución Política de 1993 estableció disposiciones que, complementadas con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado Peruano, crearon las condiciones para el desarrollo de una política de justicia intercultural. Ello supone que el trabajo del Poder Judicial y de los demás operadores del Sistema Nacional de Justicia (Ministerio Público, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, entre otros) esté comprendido en dos dimensiones.

La primera de ellas, es el acceso a la justicia de los miembros de la justicia especial en un marco del respeto a su identidad cultural. Así, el texto constitucional reconoce los derechos de igualdad ante la ley y no discriminación (artículo 2º, inciso 2) y el derecho a la identidad étnica y cultural (artículo 2º, inciso 19). Esta incluye el derecho al uso del propio idioma o a utilizar un intérprete para acudir ante cualquier autoridad (i.e, judicial; artículo 2.19). Además, al declarar que los idiomas originarios (quecha, aymara, lenguas amazónicas) son oficiales en las zonas en las que predominen, afirma el derecho a expresarse en su propio idioma y obliga al Estado a desarrollar políticas multilingüísticas (artículo 48).

Adicionalmente, establece que es deber del Estado “respetar la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas” (artículo 89º) y “reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (artículo 2º, inciso 19). Finalmente, la Constitución establece el principio y derecho del debido proceso y la tutela judicial efectiva (artículo 139º). La interpretación sistemática de estos artículos obliga al Poder Judicial a garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva a las comunidades campesinas, a las comunidades nativas y a las rondas campesinas, pero también a sus miembros como individuos parte del colectivo.

La otra dimensión es la del reconocimiento e interrelación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria y la Justicia de Paz. Esta ha sido expresamente recogida por la Constitución Política. En ella se reconoce que las comunidades campesinas y comunidades nativas, junto con las rondas campesinas, según la interpretación judicial, tienen la potestad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales de los justiciables. El dispositivo constitucional también dispone la articulación

interforal al ordenar que la ley desarrolle “las formas de coordinación de [la] jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial” (artículo 149º). Para el Poder Judicial estas disposiciones legitiman el desarrollo de políticas destinadas a generar formas de cooperación y solución de conflictos con la jurisdicción especial.

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. Esto significa un avance en términos normativos si lo colocamos a contraluz de las normas específicas sobre estas organizaciones que se han promulgado al respecto.

En efecto, la Ley General de Comunidades Campesinas<sup>1</sup>, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva<sup>2</sup>, la Ley de Rondas Campesinas<sup>3</sup> y su Reglamento<sup>4</sup>, y la Ley de Justicia de Paz<sup>5</sup> y su Reglamento<sup>6</sup>. Estas normas definen el régimen normativo y organizativo de las comunidades, rondas y jueces de paz. También establecen disposiciones sobre sus funciones jurisdiccionales y la coordinación con la jurisdicción ordinaria. Es decir, este corpus jurídico atiende la segunda dimensión de la justicia intercultural. Sin embargo, el Estado ha descuidado la primera dimensión porque no ha promulgado suficientes disposiciones específicas y articuladas para garantizar los derechos de los comuneros y ronderos cuando éstos plantean o son sometidos a procesos ante la jurisdicción ordinaria.

La situación es diferente en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>7</sup> que sí contiene disposiciones para garantizar los derechos y favorecer el acceso a la justicia de los integrantes de las comunidades y rondas en el fuero ordinario. Esta norma establece que las personas pueden expresarse en su idioma o dialecto mediante un intérprete en los procesos judiciales (artículo 15º), instituye un “cuerpo de traducción o intérpretes” como órgano de auxilio judicial (artículo 281º) y establece la exoneración de tasas judiciales para las personas con escasos recursos económicos (artículo 24º).

Bajo este marco normativo, el Poder Judicial ha desarrollado una serie de iniciativas destinadas a reformar las formas tradicionales de administración de justicia. Esto ha servido para revisar y transformar su organización interna adaptándolas a las particularidades que exige la pluralidad cultural.

---

1. Ley N° 24656, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de abril de 1987.

2. Decreto Ley N° 22175, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 09 de mayo de 1978.

3. Ley N° 27908, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 07 de enero de 2003.

4. Decreto Supremo N° 025-2003-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2003.

5. Ley N° 29824, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 3 de enero de 2012.

6. Decreto Supremo N° 007-2013-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de junio de 2013.

7. El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial fue aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS, publicado el 03 de junio de 1993 en el Diario Oficial El Peruano.



Durante este tiempo se ha puesto un mayor énfasis en la coordinación interforal cumpliendo el mandato constitucional previsto en el artículo 149º de la Carta Magna.

## 2. Compromisos institucionales

En los últimos diez años, el Poder Judicial asumió una serie de compromisos institucionales que tenían como propuesta central la promoción del acceso a la justicia. Así, el 22 de julio de 2003, el Poder Judicial suscribió el Acuerdo Nacional<sup>8</sup>. En este documento se establece la “plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial” (Vigésimo Octava Política de Estado). Ello implica mejorar las condiciones de acceso a la justicia, establecer relaciones de coordinación entre el Poder Judicial y las comunidades, y fortalecer la justicia de paz<sup>9</sup>.

El siguiente año se aprobó el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia<sup>10</sup>. Este documento contiene un capítulo referido al acceso a la justicia. Además de las tradicionales medidas de fortalecimiento de la Justicia de Paz y de reconocimiento y coordinación con la jurisdicción especial, se establecen disposiciones para el procesamiento de sus miembros. Por ejemplo, el uso de intérpretes, la exoneración de tasas judiciales para personas en condición de pobreza extrema, el uso de peritajes antropológicos, entre otros.

Finalmente, el año 2010, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso la adhesión de este poder del Estado a las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad”<sup>11</sup>. De esta forma, ratificó su apuesta por desarrollar políticas judiciales y adecuar su práctica jurisdiccional a las necesidades de la población en situación vulnerable debido a razones étnicas o culturales.

Estos tres documentos se han constituido en referentes para diseñar y evaluar las acciones del Poder Judicial destinadas a garantizar los derechos y el acceso a la justicia de la población comunera y ronderil, por lo que su observancia es obligatoria para la elaboración de los protocolos de actuación en procesos judiciales y de relacionamiento entre la jurisdicción ordinaria y especial.

---

8. 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.

9. Véase <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-estado>

10. Este Plan se elaboró (24 de abril del 2004) por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) que reúne a autoridades del Poder Judicial, a operadores del Sistema Nacional de Justicia y a representantes de la sociedad civil.

11. Resolución Administrativa N° 266-2010-CE-PJ, 26 de julio de 2010.

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

#### *a) La creación de organismos especializados: cambios institucionales*

La Justicia de Paz ha valido para promover el acceso a la justicia de los comuneros campesinos, nativos y ronderos dentro del Poder Judicial. En efecto, el año 2004, se decide instalar una unidad especializada para integrar y dar organicidad a la Justicia de Paz para lo cual se creó la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP)<sup>12</sup>. Tres años después se creó las Oficinas Distritales de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP) en los distritos judiciales porque las demandas locales sobrepasaban la capacidad de respuesta de la ONAJUP<sup>13</sup>.

Esta institucionalidad creada alrededor de la Justicia de Paz ha colaborado en el respeto a la diversidad cultural, étnica y lingüística del país; favoreciendo el acceso a la justicia y buscando que superar las barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales de los justiciables. La oficina nacional y las oficinas distritales fortalecen la Justicia de Paz mediante la formación y desarrollo de capacidades de sus operadores, la implementación logística y la asesoría permanente en temas de su competencia que tengan cierta complejidad.

Apenas creadas estas oficinas algunas Cortes Superiores de Justicia ya habían propuesto actividades de capacitación y habían creado sus propias instituciones para fortalecer a la Justicia de Paz. Así, el año 2003 la Corte Superior de Justicia de Ica estableció la Escuela de Capacitación para Jueces de Paz "Fermín Chunga Lamonja". Según su resolución de creación, los Juzgados de Paz serían la primera instancia dentro del sistema de justicia que, por su ubicación en centros poblados o zonas alejadas, permiten el acceso de personas con escasos recursos. Medidas como esta dan cuenta de las iniciativas locales para garantizar el acceso a la justicia de las personas más excluidas.

Durante los años siguientes, la ONAJUP continuó trabajando en el fortalecimiento de la Justicia de Paz. Sin embargo, el año 2010, se produce un cambio que dirigirá la atención hacia los actores de la jurisdicción especial. Este cambio se encuentra relacionado con tres

---

12. Resolución Administrativa N° 150-20-CE-PJ, del 12 de agosto de 2004.

13. Resolución Administrativa N° 010-2007-CE-PJ, del 31 de enero de 2007.

elementos institucionales. El primero está relacionado con la incorporación del Proyecto de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR) - Fase III a la ONAJUP<sup>14</sup>.

El segundo elemento es la creación, entre el año 2009 y el 2012, de Escuelas, Institutos y Centros de Justicia de Paz o de Justicia Intercultural en 20 (veinte) distritos judiciales<sup>15</sup>. Esto se produjo debido a la confluencia de intereses e iniciativas de las Cortes y de la ONAJUP, que brindó apoyo a través de las ODAJUP. En algunos casos, la iniciativa provino de las mismas Cortes Superiores, como es el caso de las Cortes de San Martín<sup>16</sup> y Cajamarca<sup>17</sup>. En otros casos, fue la ONAJUP quien propuso proyectos de creación de Escuelas de Justicia de Paz, como sucedió en Lima Norte<sup>18</sup>, o Escuelas de Justicia Intercultural, por ejemplo, en Lambayeque<sup>19</sup>, Arequipa, Moquegua, Cusco, Tumbes, entre otros, que fueron evaluados y aprobados por las Cortes Superiores de Justicia.

Estos Centros Judiciales de Formación Intercultural (CJFI) nacen con la vocación de desarrollar una justicia intercultural en sus distritos judiciales. En las resoluciones de creación, además de la preocupación por disminuir la conflictividad interforal, existe la vocación de garantizar el acceso a la justicia en contextos de diversidad cultural, étnica y lingüística. Sin embargo, salvo algunas disposiciones sobre la capacitación a magistrados, intérpretes y peritos antropológicos, estas no establecen disposiciones específicas para garantizar este derecho en el marco de los procesos iniciados ante la jurisdicción ordinaria.

El tercer elemento fue la decisión del Consejo Ejecutivo de ampliar el mandato de la ONAJUP y sus oficinas desconcentradas para que “desarrollen las coordinaciones respectivas entre la jurisdicción estatal, comunal y ronderil”<sup>20</sup>. De este modo, la ONAJUP también asume la tarea y el reto de diseñar una política de coordinación interforal e integrarla con la tradicional tarea de fortalecer la justicia de paz.

Estos cambios han sido plasmados en los planes de trabajo de la ONAJUP. Paulatinamente han incorporado objetivos y acciones sobre la coordinación entre la jurisdicción ordinaria,

---

14. PROJUR era 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.

15. Las Escuelas, Institutos y Centros de Justicia Intercultural se crean en los distritos judiciales de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cañete, Cusco, Huánuco, Huará, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Lima Norte, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín y Tumbes.

16. Resolución Administrativa N° 408-2009-P-CSJSM/PJ, del 26 de noviembre de 2009.

17. Resolución Administrativa N° 220-2010-P-CSJCA/PJ, del 04 de agosto de 2010.

18. Resolución Administrativa N° 512-2009-P-CSJLN/PJ, del 09 de setiembre de 2009.

19. Resolución Administrativa N° 074-2012-P-CSJLA/PJ, del 27 de febrero de 2012.

20. Artículo 1° de la Resolución Administrativa N° 417-2010-CE-PJ, del 13 de diciembre de 2010.

la Justicia de Paz y la jurisdicción especial con miras a garantizar el acceso a la justicia. Así, en la planificación del año 2011, la ONAJUP mantuvo su apuesta inicial por mejorar el acceso a la justicia ordinaria de los miembros de la justicia especial mediante el fortalecimiento de la justicia de paz (implementación logística, capacitación, registro)<sup>21</sup>.

Posteriormente, en su plan operativo para el año 2012 incorporó acciones para mejorar la coordinación interforal mediante la capacitación a magistrados con enfoque intercultural y la creación de Centros Judiciales de Formación Intercultural. Todo ello con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia del ciudadano.

Finalmente, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial<sup>22</sup>, en el que varía la denominación de la ONAJUP a Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y a la Justicia Indígena y se le asignan 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 con arreglo a las políticas y planes que apruebe el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a su propuesta, así como de diseñar, promover, impulsar y sistematizar las acciones de coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción de paz y la jurisdicción especial acorde con lo establecido por el artículo 149° de la Constitución Política del Estado.

Se establece también que cada Corte Superior de Justicia del país contará con una Oficina Distrital de Apoyo a la Justicia de Paz, que son órganos desconcentrados de la Oficina Nacional, encargadas de conducir, coordinar y ejecutar todas las actividades asignadas a ella en su Distrito Judicial.

Lo anterior tiene correlato con la Hoja de Ruta en Justicia Intercultural que aprueba la Presidencia del Poder Judicial<sup>23</sup>, en la que se menciona la decisión del Poder Judicial de promover y consolidar un sistema de justicia intercultural que responda a la realidad pluriétnica y cultural de nuestro país, para lo cual aprueba este instrumento que contiene sus más inmediatos compromisos y acciones, entre ellos, la reestructuración de la ONAJUP para incluir en su estructura orgánica un órgano especializado en justicia intercultural con el objetivo funcional esencial de contribuir al reconocimiento e interacción de los sistemas de justicia existentes en el país.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009-2018<sup>24</sup> también propone como una de sus estrategias centrales el “mejoramiento del acceso a la justicia” y como objetivo específico “Mejorar y ampliar la cobertura del servicio de justicia”. Este documento

21. Plan Operativo Anual 2011, Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz.

22. Resolución Administrativa No. 227-2012-CE-PJ del 12 de noviembre de 2012.

23. Resolución Administrativa No. 499-2012-P-PJ del 17 de diciembre de 2012.

24. Versión 1.0 del Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009 - 2018 de junio de 2011.

no contiene disposiciones relativas a la coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial. Sin embargo, sí incluye acciones que garantizan los derechos de los integrantes de las comunidades y rondas campesinas cuando actúan dentro de la jurisdicción ordinaria. Por eso ordena la implementación de un servicio de intérpretes, la implementación de un Centro de Atención al Usuario Judicial, la capacitación con enfoque intercultural de los jueces de paz y el establecimiento y mantenimiento de la tasa judicial cero para zonas de extrema pobreza. Cabe señalar que esta última es una de las principales iniciativas asumidas e implementadas permanentemente por el Poder Judicial desde el año 2002<sup>25</sup>. Esto es relevante porque ahí es donde se ubican gran parte de las comunidades campesinas, comunidades nativas y las rondas campesinas.

*b) El desarrollo de jurisprudencia sobre el procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial*

La jurisprudencia nacional también se ha referido al procesamiento de integrantes de la jurisdicción especial a partir de dos experiencias recurrentes en los distritos judiciales. La primera se refiere al procesamiento de integrantes de las comunidades nativas. En este caso, los magistrados de la Corte Suprema y las Cortes Superiores se han pronunciado sobre algunos aspectos necesarios para garantizar sus derechos fundamentales. Así, desde el año 1993 existen resoluciones que versan sobre el uso de peritajes antropológicos y la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado (Código Penal, artículo 15).

Producto de la diversidad de criterios y soluciones que se produjeron durante todo ese tiempo, el Acuerdo del Pleno Jurisdiccional Regional Penal con sede en Iquitos, del 31 de mayo de 2008<sup>26</sup>, estableció disposiciones referidas, entre otras, a las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas y a la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado en delitos sexuales. En este último punto dispuso que sea necesario utilizar pericias antropológicas para determinar “la condición de nativo y aborígen” cuando los demás medios probatorios resulten insuficientes (Punto IV, Pregunta 2, Conclusión Plenaria).

La segunda experiencia se refiere al procesamiento de autoridades de las rondas campesinas. Así, entre 1997 y 2009, las Cortes Superiores y la Corte Suprema emitieron sentencias en el marco de procesos contra ronderos por delitos de secuestro, lesiones, extorsión, homicidio y usurpación de autoridad<sup>27</sup>.

---

25. Por ejemplo, las Resoluciones Administrativas N° 1067-CME-PJ, 036-2002-CE-PJ, 051-2002-CE-PJ y 132-2003-CE-PJ, de fechas 29 de diciembre de 1999, 03 de abril del 2002, 08 de mayo del 2002 y 22 de octubre del 2003.

26. El Pleno estuvo conformado por Vocales de la Corte Superiores de Justicia de Loreto, Amazonas, San Martín y Ucayali.

27. Véanse Ejecutorias Supremas N°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.

Frente a la pluralidad de posiciones, el 13 de noviembre de 2009, la Corte Suprema adoptó el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116. En éste, además de pronunciarse sobre las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas, estableció algunos criterios para establecer la responsabilidad y determinar la pena aplicable a un rondero (e.g. declaración de exención o atenuación de la pena por diversidad cultural).

### *c) La elaboración de instrumentos normativos que regulan la coordinación entre la jurisdicción especial y ordinaria*

El año 2011, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia conformó la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz<sup>28</sup> que debía diseñar e implementar una “hoja de ruta del Poder Judicial en su interrelación con la Justicia Indígena” que comprendía la elaboración de propuestas para promover la coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial, y el desarrollo de iniciativas legislativas para estos fines (artículo 1). Esta tarea debía realizarse en coordinación con el Gabinete de Asesores de la Presidencia, la ONAJUP y el Centro de Investigaciones Judiciales (CIJ) (artículo 3). Entre los documentos que elaboraron podemos mencionar a:

- *El Proyecto de Ley de la Justicia de Paz.* Fue aprobado el año 2012 por la Corte Suprema de Justicia y presentado ante el Congreso para su aprobación. Este aprobó la Ley de Justicia de Paz N° 29824<sup>29</sup> que define a la justicia de paz como un órgano del Poder Judicial encargado de resolver los conflictos mediante la conciliación y decisiones jurisdiccionales de acuerdo a criterios propios de la justicia de su comunidad, su leal saber y entender y respetando la cultura local (artículos I y IV del Título Preliminar).
- *El Proyecto de Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia.* El Anteproyecto de Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia fue aprobado por la Sala Plena de la Corte Suprema el año 2011<sup>30</sup>. Cabe señalar que su proceso de elaboración tuvo características especiales. La Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, junto con la ONAJUP, diseñó y ejecutó talleres macro regionales para socializarlo. En ellos, participaron magistrados, autoridades de la jurisdicción especial, Jueces de Paz y operadores del Sistema Nacional de Justicia<sup>31</sup>. El Proyecto de Ley 313/2011-PJ fue presentado ante el Congreso de la República el mismo año de su elaboración. Actualmente se encuentra en estudio en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. El Proyecto se refiere a los principios, pautas y mecanismos de la coordinación interforal.
- *La Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural.* La Corte Suprema de Justicia aprobó este documento el año 2012<sup>32</sup>. Según la resolución de creación, la Hoja de Ruta tiene el

28. Resolución Administrativa N° 202-2011-P-PJ, del 11 de mayo de 2011.

29. La Ley de Justicia de Paz N° 29824 fue publicada el 03 de enero de 2012 en el Diario Oficial El Peruano.

30. Resolución Administrativa N° 103-2011-SP-CS-PJ del 29 de septiembre de 2011.

31. La propuesta de los talleres se encuentra en el documento “Anteproyecto de la ley de armonización intercultural de la justicia. Talleres Macro Regionales”, de junio de 2011, elaborado por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz.

32. Resolución Administrativa 499-2012-P-PJ del 17 de diciembre de 2012.

propósito de dar continuidad a la “promoción y consolidación de un sistema de justicia intercultural, que responda a la realidad pluriétnica y cultural” (artículo 1). Si bien contiene disposiciones sobre la coordinación interforal, también ha incluido algunas medidas relativas al acceso a la justicia y la tutela de los derechos de comunidades y rondas en el fuero ordinario. Por ejemplo, prescribe establecer programas para garantizar la tutela judicial efectiva de mujeres, ancianos y niños de las comunidades campesinas y nativas, y de las rondas campesinas (punto 3.i).

*d) La creación de foros de diálogo intercultural entre los representantes de ambos fueros*

De forma paralela a estas actividades, entre los años 2010 y 2013, la Corte Suprema apoyada principalmente por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz; el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la ONAJUP; y las Cortes Superiores de Justicia, a través de sus Escuelas, Centros e Institutos de Justicia Intercultural y las ODAJUP, organizaron cuatro Congresos Internacionales sobre Justicia Intercultural en La Merced, Cajamarca, Huaraz y Lima. En ellos se debatieron, además de las cuestiones relativas a la coordinación interforal, algunos de los problemas que tenían los integrantes de las comunidades y rondas en el fuero ordinario y las medidas que debían establecerse para garantizar sus derechos.

Los acuerdos sobre estos puntos fueron enunciados en las Declaraciones de los Congresos. Por ejemplo, la Declaración de La Merced del 01 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 concurrente, 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 el presente año, el Poder Judicial ha reactivado la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz<sup>33</sup>. En esta oportunidad, le ha encargado la misión de desarrollar y monitorear la implementación de la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural. Por su parte, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a través de la ONAJUP, recibió el encargo de diseñar el Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos, para que los magistrados lo implementen en los procesos que tengan a su cargo<sup>34</sup>.

---

33. Resolución Administrativa 21-2013-P-PJ del 09 de abril de 2013.

34. Complementariamente, con el apoyo del Programa para la Cohesión Social en América Latina y El Caribe - EUROSOCIAL II, se está implementando un convenio con el Sistema Nacional de Defensa Pública del Ministerio de Justicia para la mejora del Sistema de Defensa Pública en la atención de casos de indígenas.

Mientras que, en convenio con el Ministerio de Cultura se tiene previsto la elaboración de peritajes antropológicos-jurídicos que tienen por finalidad brindar al juzgador elementos adecuados para la evaluación de hechos y circunstancias personales que involucren a los integrantes de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.

### III. Normas

#### 1. Convenio N° 169 de la OIT

Incluye varias disposiciones dirigidas a las autoridades y tribunales penales que deben dirimir casos que implican a pueblos indígenas<sup>35</sup>. Por un lado, el artículo 9.2 establece que deberá tenerse en cuenta las costumbres de los pueblos indígenas cuando vaya a pronunciarse alguna 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.”*

Por otro lado, el artículo 10° establece que deberá tomarse en cuenta las características económicas, sociales y culturales cuando se imponen sanciones penales a personas indígenas, así como que deberá preferirse sanciones diferentes al 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.”*

En otro extremo, el artículo 12° del Convenio establece la necesidad de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, a través de procedimientos legales individuales o colectivos, y de medidas que garanticen que pueden comprender y se hacen comprender en ellos, facilitando la interpretación y otros medios eficaces:

*“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.”*

---

35. El Poder Judicial considera que en el Perú las comunidades campesinas, comunidades nativas y las rondas campesinas son la expresión concreta, jurídica e histórica de los pueblos indígenas.



## 2. Otros documentos internacionales

Además del Convenio No 169 de la OIT existen otros documentos que resultan de interés desde el punto de vista de la definición de lineamientos para la actuación judicial en casos que involucren a integrantes de pueblos indígenas.

Por un lado, existe la Recomendación General N° 31 del Comité contra la Discriminación Racial de Naciones Unidas (CERD), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, elaborado en el año 2005. En vista de que los pueblos indígenas suelen ser sujetos de actos de discriminación en el acceso y aplicación de la justicia es importante tener en cuenta sus recomendaciones, especialmente aquellas relacionadas con las estrategias que deben desarrollarse para prevenir la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal y las medidas que deben adoptarse para prevenirla.

Luego, cabe mencionar a 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 en el 2008. En este documento existen algunas referencias específicas hacia las comunidades indígenas que es importante destacar.

En primer lugar, dichas reglas señalan con claridad que las comunidades pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad al relacionarse con el sistema de justicia y plantean a las autoridades judiciales la necesidad de proteger y garantizar sus derechos. Así, La Regla N° 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. 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.”*

En segundo lugar, las reglas se muestran favorables al desarrollo de sistemas de resolución de conflictos, relacionados con las formas propias de justicia de las comunidades indígenas, y plantea como sus fundamentos los principios de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Las Reglas 48 y 49 establecen que:

*“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.”*

*Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en el propio idioma.”*

Por último, las Reglas de Brasilia establecen la necesidad de respetar la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas indígenas en la celebración de actos judiciales. La Regla 79 establece que:

*“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**

Analizando el contexto regional pueden identificarse diferentes normas nacionales que establecen pautas sobre cómo tienen que relacionarse las instancias judiciales con integrantes de pueblos indígenas, en el marco de los procesos judiciales ordinarios.

#### **a) Venezuela**

Cuenta con la Ley Orgánica de Comunidades y Pueblos Indígenas que incluye un capítulo completo sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes ante la jurisdicción ordinaria. Debido a la pertinencia del contenido de dicho capítulo para el objeto del presente protocolo de actuación judicial es útil reproducir íntegramente el contenido de sus diferentes artículos:

*“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:*

- 1. 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.*
- 2. 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.*

3. *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*

Cuenta con un proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los sistemas de justicia indígena y la jurisdicción ordinaria (que se encuentra siendo debatida por la Asamblea Nacional), que incluye una serie de garantías jurisdiccionales que deben darse en la justicia ordinaria a favor de integrantes de pueblos indígenas. Según dicho proyecto de ley, las garantías que se tienen que dar 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, el proyecto de ley ecuatoriano contempla una serie de reglas para promover la coordinación y la cooperación en la ejecución de penas y medidas cautelares. El artículo 19 del proyecto de Ley establece las siguientes reglas:

- “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 es notoria la ausencia de jurisprudencia internacional vinculada a cuestiones tan específicas como la gestión de sistemas de justicia en el interior de los estados. La mayor parte de sentencias y dictámenes 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, o la creación de alguna instancia o mecanismo adaptable a las características de los pueblos indígenas.

### 1. Sistema de Naciones Unidas

En el sistema de Naciones Unidas son pocas las referencias relacionadas al 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 referencias más interesantes pueden encontrarse a nivel del Comité de Discriminación Racial (CERD). Este Comité, en ciertas conclusiones y recomendaciones a los estados parte del Convenio, ha llamado la atención sobre la falta de protección de la justicia ordinaria de los derechos de los pueblos indígenas, sobre la impunidad de las personas que cometen delitos contra los pueblos indígenas, la falta de un tratamiento diferenciado a los pueblos indígenas, la falta de asistencia jurídica o la ausencia de traductores a los idiomas indígenas.

Ante tales situaciones, el Comité suele recomendar a los estados la adopción de medidas para prevenir la discriminación de los pueblos indígenas en la aplicación de los marcos normativos; el aumento de letrados que ofrezcan servicios jurídicos a los pueblos indígenas, así como de los traductores de las lenguas indígenas; que se preste atención a la situación de encarcelamiento de las personas indígenas; que existan recursos efectivos, imparciales e independientes; y que se den reparaciones justas y adecuadas cuando las víctimas son personas indígenas.

Tal es el caso del informe sobre Colombia en el año 2009 (CERD/C/COL/CO/14, del 28 de agosto de 2009), donde el Comité realiza los siguientes comentarios en el párrafo 21:

*“Si bien 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 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 a Guatemala forma parte del documento N° CERD/C/GTM/CO/12-13:

*“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. 5, 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 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

La situación de la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos es similar a la expresada con relación al sistema de Naciones Unidas. El mayor número de referencias están relacionadas con el derecho de acceso a la justicia, a la existencia de mecanismos eficaces para resolver conflictos, a la necesidad de crear mecanismos especiales acordes con la dignidad de los pueblos indígenas y también del reconocimiento de sus sistemas propios de derecho.

A modo de referencia, la Corte Interamericana ha afirmado el derecho de toda personas a un recurso efectivo, sencillo y rápido en diversas sentencias como el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua; el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú; el Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú; el caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Según la Corte:

*“(...) 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 ‘constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.”*

Igualmente se ha pronunciado sobre la necesidad de que los recursos sean idóneos para resolver las violaciones de los derechos humanos. Esto aparece en diversas sentencias como el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú; el caso Cantoral Benavides Vs. Perú; el caso Durand y Ugarte Vs. Perú; el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua; o el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. En opinión de la Corte:

*“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.”*



Así como de la necesidad de que los recursos sean efectivos, en sentencias como el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua; el caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú; el Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala; o el Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. En estas sentencias la Corte ha afirmado que:

*“Para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad.”*

También la Corte Interamericana ha enfatizado la existencia de una obligación de los Estados de contar con mecanismos adecuados y efectivos para la resolución de conflictos. Sobre el particular, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, la Corte afirma:

*“Los Estados están obligados a adoptar “las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para asegurar un procedimiento efectivo que dé una solución definitiva a la reclamación planteada por los miembros de la Comunidad (correspondiente).”*

Por último, otro elemento interesante de destacar en relación con la Corte Interamericana es su disposición a reconocer capacidades jurídicas colectivas para garantizar el acceso a la justicia tratándose de comunidades. En el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, la Corte solicitó al Estado:

*“(...) 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.”*

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha mantenido una línea similar a los diversos planteamientos que tiene la Corte Interamericana, aunque en algunas cuestiones concretas ha propuesto elementos novedosos, como es el caso de los delitos de daño ambiental, en los que ha solicitado la existencia de un recurso adecuado y efectivo para dar respuestas inmediatas a las situaciones de daño ambiental. Según la Comisión en su informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. (Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 7), los Estados:

*“(...) están obligados a “garantizar el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo para la impugnación de daños ambientales de manera colectiva para que, en adición a la acción penal, se disponga de un mecanismo de naturaleza judicial para obtener una respuesta inmediata en aquellas circunstancias en las cuales se están causando daños irreparables a grupos de personas.”*

Para concluir con el sistema interamericano de derechos humanos es oportuno recordar algunos pronunciamientos jurídicos del propio Tribunal Constitucional Peruano (TC) que despejan cualquier atisbo de duda que pueda existir sobre la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana. Sobre este punto, y en relación con los derechos de los pueblos indígenas, el TC ha señalado en la sentencia expedida en el Expediente N° 00007-2007-PI/TC, f.j. 36 que:

*“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.”*

### 3. Otras referencias de la justicia comparada

Gracias a la aplicación cada vez más frecuente de los sistemas de derecho especial, comienza a resultar habitual la existencia de jurisprudencia en tribunales nacionales reconociendo y aplicando derecho indígena. De todos estos tribunales, uno de los mayores referentes es la Corte Constitucional de Colombia.

Esta institución se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre los sistemas especiales de justicia y en algunas de estas ocasiones sus pronunciamientos pueden resultar de interés para definir lineamientos en protocolos de coordinación y actuación. Existen sentencias importantes como las Sentencia C-139 de 1996 y SU-510 de 1998 donde la Corte Constitucional establece los elementos centrales de la jurisdicción indígena (Autoridades indígenas; la competencia de tales pueblos para establecer normas y procedimientos propios; La sujeción de la jurisdicción y 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 Corte han establecido los límites y los ámbitos de aplicación de las jurisdicciones especiales. Sobre este punto cabe citar 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.”*

En esa misma línea se pronuncian las sentencias T-349 de 1996 y T-523 de 1997, en las que la Corte Constitucional estableció que:

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

En el entender de la Corte, aquellos derechos 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 (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

El presente protocolo tiene como objetivo establecer pautas que orienten la actuación de los magistrados al momento de administrar justicia a las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, Rondas Campesinas, y a sus integrantes, para garantizar sus derechos individuales y colectivos durante los procesos judiciales que los involucren.

## VI. Conceptos

### 1. Protocolo

Presenta un conjunto de pautas y criterios orientados a garantizar los derechos de los justiciables, en este caso de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas, y de sus integrantes, cuando son parte de procesos judiciales.

### 2. Sistema de justicia

Conjunto de instituciones, autoridades, normas y procedimientos articulados que brindan el servicio de impartir justicia con el fin de garantizar la paz social y el bien común.

### 3. Pluralismo jurídico

Alude a la existencia de múltiples sistemas normativos que interactúan de forma armónica o conflictiva en un mismo espacio geopolítico. Cuando los Estados reconocen la pluralidad jurídica, se transita a una situación de pluralismo legal en la que se hace necesario diseñar mecanismos de coordinación interforal. El concepto de pluralismo jurídico se opone al tradicional monismo jurídico que suele proclamar la existencia de un solo sistema jurídico jerarquizado y centralizado en cada Estado.

### 4. Interculturalidad

Significa, en este protocolo, que los magistrados reconocerán y valorarán las diferencias culturales de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas y sus integrantes sometidos a los procesos judiciales que conozcan. 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 implica un esfuerzo por comprender, respetar y cumplir los deberes, procedimientos, normas y decisiones de la jurisdicción ordinaria.

## 5. 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.

## 6. Coordinación

Articulación de medios y esfuerzos entre la jurisdicción ordinaria y especial para la concreción del proyecto de una justicia intercultural que garantice los derechos de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y las Rondas Campesinas, y de sus integrantes.

## 7. 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 multi-sectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país<sup>36</sup>.

Las comunidades campesinas se ubican sobre todo en la costa, sierra y ceja de selva. Algunas de ellas se autoreconocen como descendientes de los pueblos indígenas que habitaban los Andes Centrales al momento de la conquista y colonización.

## 8. 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. Se caracterizan por un patrón de asentamiento nucleado o disperso<sup>37</sup>. Se autoreconocen como descendientes de los pueblos indígenas que habitaban la región amazónica al momento de la conquista y colonización.

## 9. Ronda Campesina

Son aquellas organizaciones conformadas al 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

---

36. Artículo 2 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.

37. Artículo 8° de la Ley Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva.

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, 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 favorezca<sup>38</sup>.

## 10. Pueblos Indígenas<sup>39</sup>

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. En éstos 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.

## 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 un órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad, del derecho consuetudinario y en el marco de la Constitución Política del Perú<sup>40</sup>.

## 13. 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 de forma autónoma, integral e independiente, según su derecho consuetudinario y la

---

38. Artículo 1° de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

39. Artículo 2° de la Ley N° 27811, ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.

40. Artículo 1° de la Ley N° 29824, Ley de Justicia de Paz.

legislación especial vigente. Esta tiene como límite el respecto a los derechos fundamentales de la persona.

#### 14. Derecho consuetudinario

Sistema normativo propio, entendido como el conjunto de normas, usos y costumbres que es activado por las autoridades de la jurisdicción especial cuando ejercen la potestad de autorregulación que la Constitución les reconoce. Las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas lo consideran legítimo y obligatorio porque les permite regular la vida social, establecer derechos y deberes, resolver conflictos y tomar decisiones vinculantes.

#### 15. Derechos fundamentales/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.

#### 16. 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 conjunto<sup>41</sup>, 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 política.<sup>42</sup> También se considera fuente del derecho, al

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

42. Tribunal Constitucional, Sentencia N° 00047-2004-AI/TC



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.

### **17. Territorio**

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

## VII. Principios

### 1. Respeto y valoración de la dignidad y tradiciones culturales de las personas

Los magistrados respetarán y valorarán la dignidad y las tradiciones 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 magistrados 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.

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 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 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 pronunciado en el marco del artículo 149º 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.

#### 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 inadmisibile 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<sup>43</sup>.

---

43. 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 N° 05215-2007-AA/TC.

## VIII. Reglas de actuación

### 1. Valoración cultural en el proceso

- Los magistrados 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 apersonen, individual o colectivamente, ante todas sus instancias<sup>44</sup>.
- Los magistrados tendrán en cuenta, de oficio o a petición de parte, las características culturales, sociales y económicas de los comuneros o ronderos<sup>45</sup> que, individual o colectivamente, se encuentren sometidos a su competencia.
- Los magistrados 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 jurídica<sup>46</sup>.

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

- Los magistrados reconocerán al inicio de los procesos a su cargo la condición de comunero, rondero o indígena de la persona<sup>47</sup>, individual o colectiva, sometida a su competencia<sup>48</sup>.

---

44. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, artículo 5, incisos a y b (Convenio 169 de la OIT); XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008 (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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. Suprema Corte de la Justicia de la Nación (2013) *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México D.F.: Suprema Corte de la Justicia de la Nación (Protocolo de México), Principio de no discriminación. p. 27.

- Para ello, preguntarán a la persona sometida a su competencia si decide reivindicar su condición de comunero, rondero o indígena. El dicho de la persona<sup>49</sup>, 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 magistradosificarán 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 el cuestionamiento.
- Las autoridades estatales no pueden determinar a priori quiénes son comuneros, ronderos o indígenas, ni expedir constancias o certificados de pertenencia<sup>50</sup>. Los magistrados sólo podrán controvertir el dicho de las personas que reivindicar 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 magistrados 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 protocolo<sup>51</sup>.
- Si la información que los magistrados poseen no es suficiente para determinar la aplicación de este protocolo, podrán solicitarla a las autoridades de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, Rondas Campesinas u organizaciones indígenas de origen, o a las instituciones de la sociedad civil y del Estado.
- Los magistrados 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)<sup>52</sup>.
- Determinada la activación del protocolo, los magistrados 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 magistrado en brindar atención especializada al comunero o rondero involucrado en un proceso judicial.
- Los magistrados 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 o indígena reivindicada por la persona involucrada en un proceso.

49. Convenio 169 de la OIT, artículo 1º, inciso 2, y Protocolo de México, Principio de autoidentificación. p. 29.

50. Protocolo de México, Principio de autoidentificación. p. 29.

51. Convenio 169 de la OIT, artículo 1, inciso 1b, y Protocolo de México, Principio de no discriminación. p. 27.

52. Protocolo de México, Principio de autoidentificación. p. 29.

### 3. Determinación del protocolo aplicable<sup>53</sup>

- Si los magistrados conocen un proceso donde una o ambas partes sean comuneros o ronderos, deberán informarse si esta se encuentra en curso o ha sido resuelta en la jurisdicción especial.
- Si el proceso se encuentra en trámite o ha concluido, los magistrados deberán definir su competencia recurriendo a las disposiciones contenidas en el Protocolo de Coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial.

### 4. Asistencia legal y defensa especializada y gratuita<sup>54</sup>

- Los magistrados 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 defensor<sup>55</sup>.
- Cuando los magistrados 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 del Niño y del Adolescente, entre otros<sup>56</sup>. Entre tanto, se suspenderán las diligencias o cualquier otro acto procesal.

### 5. Uso del propio idioma y el intérprete<sup>57</sup>

- Si los comuneros o ronderos lo solicitan, podrán expresarse en su idioma durante todo el proceso<sup>58</sup>. Cuando los magistrados no comprendan el idioma del procesado requerirán la intervención de un intérprete oficial<sup>59</sup>, 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

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

54. Reglas de Brasilia, Reglas 30 y 31.

55. Protocolo de México, Principio de consideración de las especificidades culturales. p. 32.

56. Reglas de Brasilia, Regla 29.

57. Convenio 169 de la OIT, artículo 12.

58. Reglas de Brasilia, Regla 49 y Ley Orgánica del Poder Judicial. Artículo 15°.

59. 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".

traducción inmediata, los magistrados se asegurarán, por medio de un intérprete, que los justiciables hayan comprendido el contenido de las resoluciones que los afectan.

## 6. Información procesal<sup>60</sup>

- Cuando una persona involucrada en un proceso judicial se autoidentifica como comunero, rondero o indígena, los magistrados deberán informarle inmediatamente sobre su condición jurídica, su participación en el proceso judicial<sup>61</sup>, 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 proceso<sup>62</sup>. En ambos casos, los magistrados dejarán constancia del momento y tipo de información que ofrecieron.
- Los magistrados permitirán que los comuneros o ronderos realicen todas las preguntas que crean pertinentes y que requieran para comprender su situación legal en el proceso<sup>63</sup>.
- 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 menos<sup>64</sup>:
  - 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 judiciales<sup>65</sup>.

60. Reglas de Brasilia, Reglas 26 y 27.

61. Reglas de Brasilia, Regla 51.

62. Reglas de Brasilia, Regla 54.

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

64. Reglas de Brasilia, Reglas 52 y 53.

65. 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".

- Si los comuneros o ronderos son víctimas de los hechos, deberán recibir información sobre los siguientes elementos del proceso<sup>66</sup>:
  - 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.
- 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 civil<sup>67</sup>.
- Sin perjuicio de lo mencionado en los puntos anteriores, los magistrados 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 asisten<sup>68</sup>.
- Los magistrados, 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 éstos lo requieran.

## 7. Garantía de comprensión del proceso<sup>69</sup>

- Los magistrados garantizarán que los comuneros o ronderos comprendan el proceso en todas sus etapas (e.g., actuaciones orales, comparecencia, sentencia) y consecuencias<sup>70</sup>, teniendo en cuenta sus creencias, valores, prácticas culturales e idioma.
- Los magistrados utilizarán un lenguaje comprensible y sencillo en cualquier audiencia, comparecencia y acto que se realice de forma oral<sup>71</sup>.
- Las resoluciones, notificaciones y requerimientos serán redactados de forma simple y comprensible, evitando usar tecnicismos<sup>72</sup>.
- Los magistrados, 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 ronderos<sup>73</sup>.

66. Reglas de Brasilia, Regla 56.

67. Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, Novena consideración de la Recepción de la denuncia a una persona indígena.

68. Reglas de Brasilia, Regla 55.

69. Convenio 169 de la OIT, artículo 12.

70. Reglas de Brasilia, Regla 58 - 61.

71. Reglas de Brasilia, Regla 61 y Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica. Sexta Directriz General.

72. Reglas de Brasilia, Regla 59 y 60.

73. Reglas de Brasilia, Regla 36.



## 8. Adaptación y flexibilización de los procedimientos

- Los magistrados aplicarán preferentemente el principio de oralidad<sup>74</sup> durante la tramitación, resolución y ejecución de los procesos de comuneros y ronderos.
- Los magistrados adoptarán todas las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de los procesos, garantizando la pronta resolución judicial y la rápida ejecución de lo resuelto<sup>75</sup>. Se prestará especial atención a los comuneros o ronderos que domicilian en lugares geográficamente alejados o que carecen de buenas vías de comunicación<sup>76</sup>.
- Los magistrados deberán programar las audiencias y actos procesales en fechas y horarios convenientes para los comuneros o ronderos<sup>77</sup> 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 innecesarios<sup>78</sup>. Los magistrados coordinarán con los jueces de paz, con las autoridades locales (e.g., gobernador, teniente gobernador), 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 magistrados 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*<sup>79</sup>. En estos casos, los magistrados requerirán el apoyo y la participación de las autoridades comunales y ronderas.
- Al momento de solucionar las controversias o determinar la responsabilidad de los comuneros o ronderos procesados y la pena aplicable, los magistrados tendrán en cuenta sus valores, creencias y prácticas culturales<sup>80</sup>.
- Los magistrados darán preferencia a las medidas de coerción procesal y a las penas que no importen la privación de la libertad<sup>81</sup>. 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 o víctima.

---

74. Reglas de Brasilia, Regla 38; Código Procesal Penal. Artículo 382, inciso 2.

75. Reglas de Brasilia, Regla 38.

76. Reglas de Brasilia, Regla 42.

77. Reglas para facilitar el acceso a la justicia de Costa Rica, Regla 5.

78. Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, Octava Directriz General.

79. Reglas de Brasilia, Regla 42 y Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica. Reglas Prácticas para facilitar el acceso a la justicia de las Poblaciones Indígenas. Circular N° 10-09 (Reglas para facilitar el acceso a la justicia de Costa Rica). Regla 1.

80. Convenio 169 de la OIT, artículo 9, inciso 2, y Protocolo de México, Principio de consideración de las especificidades culturales, p.32.

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

- 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 magistrados 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 peligro<sup>82</sup>.

## 9. Uso del peritaje antropológico

- Si los magistrados requieren información especializada para la valoración de los aspectos culturales del caso, solicitarán la realización de peritajes antropológicos<sup>83</sup> 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 magistrados 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 magistrados 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.

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

- Para que las mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores comuneros o ronderos no sean revictimizados<sup>84</sup>, se evitará que sean sometidos a peritajes médicos o antropológicos, interrogatorios, actuaciones públicas<sup>85</sup> 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 magistrados aplicarán las medidas de protección contempladas en la legislación especial<sup>86</sup>, 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.

---

82. Reglas de Brasilia, Regla 75.

83. Reglas de Brasilia, Regla 48; 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.

84. Reglas de Brasilia, Regla 76.

85. Reglas de Brasilia, Regla 80.

86. Reglas de Brasilia, Regla 76.

- Los magistrados 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 condenada<sup>87</sup>.
- 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 experiencia<sup>88</sup>.
- En los actos judiciales en lo que participen niños y adolescentes se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral y, en todo caso<sup>89</sup>:
  - 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 especializados<sup>90</sup>.
  - b) Se empleará un lenguaje sencillo para facilitar la comprensión de las actuaciones.
  - c) Se evitarán los formalismos innecesarios que los intimiden o confundan.

---

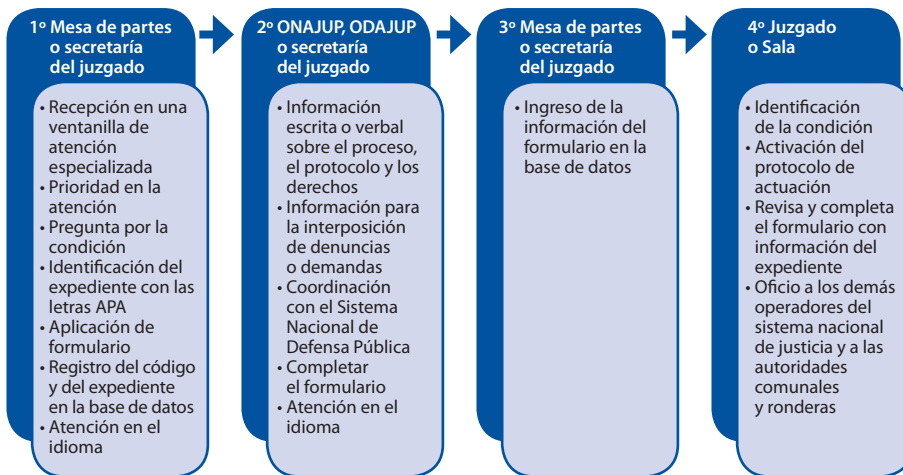
87. Reglas de Brasilia, Regla 57.

88. Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica. Quinta Consideración de la Recepción de la denuncia a una persona indígena.

89. Reglas de Brasilia, Regla 78.

90. 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



### 1º 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 recorrer<sup>91</sup>.
- 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 pertenecen<sup>92</sup>.

91. Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, Segunda Directriz General.

92. Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, Tercera Directriz General.

- 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.

## **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 les asisten, 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 oportuna<sup>93</sup>.
- 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 ésta 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.

---

93. Protocolo para la toma de denuncias de Costa Rica, Segunda Directriz General.

#### 4° Juzgado o Sala

■ El magistrado:

- 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.

...

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.



[www.eurosocial-ii.eu](http://www.eurosocial-ii.eu)