

La diversidad cultural y de género, el acceso de los pobres, la celeridad y la transparencia en la administración de justicia, son factores que deben ser tomados en cuenta para recuperar el verdadero sentido que la Constitución le asigna a la justicia. El objetivo de esta nota de política es presentar los principales desafíos del Estado peruano cuando se trata de administrar justicia a poblaciones vulnerables, en tanto exigen un liderazgo efectivo del Poder Ejecutivo para desarrollar acciones concretas.

La Reforma de la Justicia Penal constituye una de las políticas públicas más importantes de los últimos años en el Perú. La promulgación del Código Procesal Penal de 2004 y su entrada progresiva en vigencia desde el 1 de julio de 2006 ha producido cambios importantes en la reducción del secreto procesal, del ritual escrito en favor de la publicidad y la celeridad de los procesos penales. Sin embargo, casi una década después, su implementación está aún pendiente en los distritos judiciales de Lima, Lima Norte, Lima Sur, Lima Este, Ventanilla y Callao, que representan alrededor del 40% de la población del país.

Por otro lado, desde el año 2005, el Poder Judicial viene realizando considerables esfuerzos para coordinar un proyecto de interculturalidad que involucre a las entidades de los sistemas de Justicia Ordinaria, Justicia Indígena y Justicia de Paz. Sin embargo, dichos avances son aún insuficientes para lograr el reconocimiento pleno de la diversidad cultural, el respeto hacia las culturas propias de cada pueblo y el acceso efectivo a la justicia formal en igualdad.

En otro orden, según la Organización Mundial de la Salud, el Perú ocupa el tercer lugar en el mundo entre los países con mayor prevalencia de mujeres entre 15 y 49 años que sufren de violencia sexual por parte de su pareja. Si a esa realidad se añade el aumento considerable del feminicidio, de la trata de jóvenes adolescentes en el país y de la violación de los derechos de la comunidad LGTBI,¹ el tema de género se vuelve prioritario para entender la complejidad de la administración de justicia en el Perú. Es fundamental contrarrestar los criterios discriminatorios en la administración de justicia para avanzar en la prevención, protección y reparación contra la violencia, así como para lograr la efectiva igualdad en los procesos y decisiones que involucran a las autoridades de los distintos sistemas de justicia.

Finalmente, la sostenibilidad y el éxito de las políticas públicas sobre justicia se basan en la calidad y el compromiso de quienes

1. Acrónimo de lesbianas, gays, personas transexuales, bisexuales e intersex.

La experiencia es una gran maestra.

*Exministros, viceministros, altos funcionarios y expertos comparten sus conocimientos a través de la iniciativa **Diálogos de Política Pública** para contribuir a un buen gobierno.*

Las recomendaciones son todas técnicamente solventes y políticamente viables.

Es necesario contrarrestar los criterios discriminatorios en la administración de justicia

la conducen y de los funcionarios que se encargan de ejecutarla cotidianamente. En tal sentido, la selección y el control de los funcionarios y de las personas que los eligen, al igual que su permanencia en el puesto, se convierten en temas de especial relevancia. La alta rotación de magistrados facilitada por la provisionalidad de sus cargos y por las atribuciones plenas de las que gozan algunas autoridades para desplazar a los funcionarios de un puesto a otro afectan la administración de justicia y agreden al ciudadano.

Estos cuatro temas pretenden alimentar una política pública que contribuya a un acceso a la justicia efectivo para toda la ciudadanía.

Reforma Procesal Penal

El Código Procesal Penal ha traído cambios esenciales en la investigación y en el proceso para sancionar el delito. A fines de 2010, por ejemplo, el tiempo promedio de duración de un proceso común en los primeros once distritos judiciales donde el Código Procesal Penal entró en vigencia fue de 7,8 meses, a diferencia de los 44 y 23 meses que duraban en promedio los procesos ordinario y sumario, respectivamente, con el Código de Procedimientos Penales de 1940.²

2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal. *Reforma Procesal Penal Peruana. Justicia Rápida y Transparente. II Informe Estadístico Nacional 2006-2013*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, p. 60.

A pesar de estos avances, quedan desafíos para completar y consolidar la reforma a nivel nacional, por lo que resulta fundamental retomar el impulso inicial y resolver algunos de los problemas que aquí se detallan.

Mala comunicación con la población

A pesar de las mejoras anotadas, el Estado no se ha preocupado por definir una línea de comunicación clara con el ciudadano que le permita transmitir los objetivos inmediatos que tiene la Reforma Procesal Penal respecto a la celeridad y transparencia del proceso, ni ha logrado explicar los avances que el nuevo modelo ha traído. La discusión se ha quedado solo entre especialistas y académicos.

Propuesta:

La Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, en forma coordinada con las instituciones que en ella están representadas, debe ejecutar un plan que permita mejorar su comunicación con la ciudadanía para mostrar los avances y beneficios que la Reforma Procesal Penal ya ha logrado.

Implementación pendiente

En casi una década, el Estado Peruano no ha completado la implementación del Código Procesal Penal, que se encuentra pendiente en los distritos judiciales de Lima, Lima Norte, Lima Sur, Lima Este, Ventanilla y Callao, que representan alrededor del 40% de la población del país. De acuerdo con el calendario aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-2014-JUS, el 1 de abril de 2016 corresponde implementar la reforma en tales distritos. No obstante, nada asegura que dicha implementación ocurra efectivamente en esa fecha, pues desde el Decreto Supremo N.º 013-2005-JUS, que establecía que el

Código entraría en vigencia en Lima en 2011, se han expedido ocho decretos supremos que modifican esta fecha.

Propuesta:

Lograr un compromiso expreso del Estado para implementar el Código Procesal Penal sin una nueva postergación.

Interrupción de la coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es fundamental para tomar decisiones sobre la marcha de la reforma, procedimientos donde intervienen dos o más instituciones, capacitación conjunta, interoperabilidad de los sistemas de información, entre otros asuntos.

Es vital que la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, que está integrada por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, que la preside, el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro del Interior, tenga el liderazgo efectivo que se requiere para repotenciar la articulación entre las instituciones, de tal manera que la gestión de procesos para la Reforma Procesal Penal tenga estrategias con visión sistémica y transversal, metas conjuntas, metodologías de monitoreo y seguimiento e información sistematizada que permita construir líneas bases y sobre las cuales se tomen decisiones informadas, como lo espera la propia Comisión.

Los acuerdos que allí se tomen deben ser económica y políticamente viables, de manera que cada integrante, una vez aprobada la disponibilidad presupuestaria, se comprometa a lograr la respuesta efectiva de jueces, fiscales, defensores públicos y policías. Para ello, la Comisión y su Secretaría Técnica debe ser fortalecida con la asignación de mayores recursos que le permitan una mejor gestión, pues a través de ella se pueden lograr muchas de las soluciones a los problemas identificados.

Propuestas:

- Fortalecer la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal a fin de que tenga un liderazgo efectivo en la adopción de las decisiones que requiere la reforma.
- El Ministerio de Economía y Finanzas debe potenciar con recursos a la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal y a las instituciones que la conforman.

Falta de información estadística confiable

La falta de implementación del Código Procesal Penal no solo responde a cuestiones presupuestarias o de capacitación sino también a la incertidumbre que genera la falta de información amplia y detallada sobre lo que ha sucedido con la reforma en las Cortes en las que se ha implementado.

Es cierto que existe información importante sobre el tema, pero no se han difundido suficientemente estadísticas que brinden cuadros comparativos de carga procesal, tiempos de los procesos mensualizados y anualizados, datos según la vía procedimental, variantes según el tipo de delitos, número de diligencias por proceso, puntos críticos de demora vinculados a infraestructura y tecnología, variantes en el sentido de las sentencias condenatorias y absolutorias o variantes en cuanto a medios

La falta de espacios para juzgamiento se convertirá en un problema mayor cuando se incrementen los procesos judiciales

impugnatorios y nulidades. Esta información, en gran parte procesal, que se acerca a lo que el operador hace diariamente, es fundamental para saber cuáles son las debilidades y fortalezas del Código.

Propuesta:

La Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal debe ser fortalecida en su rol de monitoreo y evaluación de la reforma, de modo que esté en capacidad de elaborar y difundir indicadores sobre tiempos, variables procesales, sentido de las sentencias y medios impugnatorios, con información confiable y coordinada entre todas las instituciones del sistema de justicia.

Insuficiente cantidad de operadores y de capacitación

Las autoridades del sistema de justicia no solo tienen como reto la celeridad y transparencia en el proceso penal, sino que también deben lograr mayor calidad del proceso mismo, lo cual requiere que las instituciones responsables cuenten con una cantidad suficiente de operadores³ y debidamente capacitados.

Asimismo, se deben aprovechar al máximo las experiencias y las capacidades de los funcionarios especializados en determinados procesos o en actividades o etapas específicas dentro de los mismos.

Propuesta:

La Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, en coordinación con las instituciones que la conforman, debe realizar un diagnóstico rápido interinstitucional que sincere el número de operadores que se necesitan en el sistema y de los puntos críticos de capacitación.

Carencias de infraestructura y tecnología

Es evidente la necesidad de un sistema de justicia moderno, con infraestructura y tecnología adecuadas. En los lugares donde ya se aplica el nuevo Código se observa que las instituciones del sistema de justicia no cuentan con estas.

Una de las razones que contribuye a mantener dicha situación es la falta de capacidad para gestionar el gasto y la ausencia de un sistema de interoperabilidad entre las instituciones que les permita manejar data común y maximizar el uso de sus equipos y su información.

Para ello, toda la implementación de infraestructura y tecnología debería realizarse coordinadamente entre las instituciones; de lo contrario, el sistema crecería sin planificación. Además, se puede prever que la carencia de espacios para juzgamiento se convertirá en un problema mayor cuando, en los próximos años, se incremente la cantidad de procesos judiciales.

Propuestas:

- Es necesario que las instituciones cuenten con presupuesto para atender las necesidades de infraestructura y de tecnología, especialmente aquella tecnología que contribuya a acelerar y mejorar la calidad de la investigación. Como ha ocurrido en los lugares donde ya se aplica el nuevo Código, en Lima y Callao se van a necesitar espacios físicos adecuados para ubicar a los nuevos operadores, además de salas de audiencias, almacenes de bienes incautados, custodia de audios y videos, asistencia a víctimas y testigos, entre otros ambientes.
- Se requiere que los funcionarios a cargo de la gestión del gastos estén debidamente capacitados.
- Todas las instituciones deben diseñar un programa de herramientas de

3. Jueces, fiscales, defensores públicos y policías.

gestión para la aplicación del Código Procesal Penal.

- La Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal debe impulsar el Convenio Marco de Interoperabilidad entre las instituciones del sistema de justicia firmado el 20 de marzo de 2012 por el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura. Uno de los primeros pasos de la interoperabilidad debería ser elaborar una base de datos única entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y la Defensa Pública.

Interculturalidad

Una de las manifestaciones más ricas de la diversidad cultural en el Perú es la existencia de pueblos indígenas con derecho y justicia propios. Así, conviven diversas expresiones de justicia indígena con la justicia ordinaria del Estado y la Justicia de Paz.

Ante esa riqueza, es deber del Poder Ejecutivo apoyar la coexistencia de los sistemas de justicia, mediante la promoción permanente de espacios de diálogo intercultural, que permita la formulación de una política intersectorial de gestión de conflictos. Todo ello repercute directamente en beneficio de la paz y el desarrollo del país.

No olvidemos que la población indígena en el Perú asciende a más de cuatro millones de habitantes, de los cuales 83,11% son quechuas, 10,92% son aimaras, 1,67% son ashaninkas y 4,31% son miembros de otros pueblos indígenas amazónicos.⁴

La Amazonía peruana constituye el 62% del territorio peruano. Se estima que 332.975

personas indígenas habitan en la Selva, agrupadas en más de 1500 comunidades nativas.⁵ En la Sierra y Costa existen más de 6000 comunidades campesinas. Paralelamente, en el año 2001 ya habían más de 250.000 ronderos en Cajamarca, Piura, La Libertad, Amazonas, San Martín y Áncash;⁶ su permanente presencia indicaría que este número no ha disminuido. Su vigencia es un tema de constante reflexión en el Ministerio Público y en las instituciones del sistema de justicia para encontrar caminos de coordinación.

Por otro lado, existen 5792 jueces de paz⁷ que forman parte de la estructura del Poder Judicial, pero la ley los autoriza a aplicar el derecho propio de cada comunidad.⁸ Resuelven conflictos con un alto grado de legitimidad sobre la base de la conciliación y la razonabilidad de sus decisiones. El juez de paz realiza su labor sin recibir remuneración y en muchas ocasiones debe gastar su propio dinero para tramitar las notificaciones a lugares alejados por encargo de jueces ordinarios; si no puede hacerlo es sancionado por los órganos de control del Poder Judicial. La Nueva Ley de Justicia de Paz ordena que se les reintegren sus gastos; sin embargo, ese camino recién se está implementando.

La diversidad cultural nos presenta conceptualmente dos temas fundamentales: a) la interculturalidad de la justicia propiamente dicha y, b) el acceso de las personas indígenas al sistema formal de justicia en condiciones de ciudadanía igualitaria. A su vez, ambos temas se encuentran altamente vinculados, como se

4. INEI. XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007. Este censo calculó que la población peruana era de 28'220.764 habitantes.

5. *Ibíd.*, y II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana.

6. Gitlitz, John S. *Administrando justicia al margen del Estado. Las Rondas Campesinas en Cajamarca*. Lima: IEP, 2013, p. 20.

7. Véase <www.onajup.gob.pe> (consulta: 9/11/2015).

8. La Ley de Justicia de Paz N.º 29824 establece en el Artículo I de su Título Preliminar que 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.

La población indígena en el Perú asciende a más de cuatro millones de habitantes, así conviven diversas expresiones de justicia indígena con la justicia ordinaria del Estado y la Justicia de Paz

puede apreciar al identificar algunos de los problemas principales.

Omisión de aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas

En la práctica cotidiana los funcionarios públicos no se sienten involucrados en la aplicación de los convenios internacionales pues a pesar de ser jurídicamente vinculantes son percibidos como lejanos; no se ha difundido suficientemente que se trata de normas peruanas de origen internacional.

En el tema de derechos indígenas el asunto es más grave, pues existen, además, resistencias que vienen de la propia complejidad de la interculturalidad. Ello requiere un intenso plan de capacitación en Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas y en aplicación del control de convencionalidad que permita interpretar las normas peruanas de origen interno a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas. Además de la capacitación, es primordial que los candidatos a la Presidencia de la República asuman un compromiso serio con la aplicación de dicho Convenio.

Propuestas:

- El Poder Judicial, el Ministerio Público junto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos deben elaborar un plan de capacitación dirigido a

jueces, fiscales y defensores públicos sobre la interpretación de las normas en términos de interculturalidad en concordancia con el Convenio 169 de la OIT.

- Los candidatos a la Presidencia de la República deben comprometerse a impulsar y exigir a las autoridades la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas.

Falta de difusión de los avances en justicia intercultural

En la última década, las instituciones del sistema de justicia han realizado importantes avances en el desarrollo de la justicia intercultural, como la creación de la Oficina de Justicia de Paz y Justicia Indígena en el Poder Judicial, la elaboración de documentos guía de la justicia intercultural, la creación de escuelas especializadas, la elaboración de protocolos, la expedición de normas y reglamentos y la capacitación permanente vinculada con todos esos avances.

Sin embargo, es necesario continuar y profundizar la difusión y socialización de todas estas herramientas, especialmente de aquellas que involucran a varias instituciones del sistema de justicia, como es el caso de los protocolos.

Propuesta:

- El Poder Judicial debe difundir el “Protocolo de coordinación entre

sistemas de justicia”, el “Protocolo de actuación en procesos judiciales que involucren a comuneros y ronderos” y el “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia”.

Falta de presupuesto de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena

La Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena del Poder Judicial (ONAJUP) ha conducido los principales avances en la Justicia Intercultural y en el acceso a la Justicia Formal de los pueblos y personas indígenas.

Sin embargo, el presupuesto es magro, lo que retrasa y limita los avances. El presidente del Poder Judicial ha solicitado una ampliación del presupuesto específicamente para desarrollar la justicia intercultural, pero la respuesta del Congreso no resulta cierta y de ser positiva es posible que la asignación no sea suficiente. Los logros alcanzados hasta hoy demuestran que, en una política de presupuesto por resultados, la ONAJUP debe tener un mayor presupuesto pues ha demostrado eficacia con los pocos recursos asignados.

Propuesta:

El Congreso de la República debe fortalecer presupuestalmente a la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena del Poder Judicial.

Limitaciones de la Justicia de Paz

La Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena del Poder Judicial, y las correspondientes oficinas distritales, brindan permanente apoyo y capacitación a los jueces de paz; sin embargo, los recursos son muy

Los candidatos a la Presidencia de la República deben estar capacitados en el tema de derechos indígenas y comprometidos con la aplicación del Convenio 169 de la OIT

escasos también para estas oficinas. No basta que los jueces de paz en ocasiones reciban solo un escudo o un crucifijo como símbolos de la presencia del sistema formal. Además de la falta de apoyo se les encargan tareas, como las notificaciones judiciales de juzgados ordinarios, que deben realizar con sus propios recursos. La Ley de Justicia de Paz establece que los gastos deben ser reembolsados, pero este camino recién se ha iniciado en el Poder Judicial, y se requieren recursos para poder continuar en él.

Además, los jueces de paz son sancionados por los órganos de control del Poder Judicial bajo las pautas de la Justicia Ordinaria, desincentivándolos a continuar con una de las prácticas de justicia más eficientes que tiene el país.

Propuestas:

- El Poder Judicial debe continuar con el desarrollo del programa para devolver a los jueces de paz el dinero que gastan en realizar notificaciones.
- El Poder Judicial debe revisar los criterios para sancionar jueces de paz.

La coordinación intercultural de justicia va más allá del pluralismo jurídico

Vacíos legales

Hacen falta dos normas que contribuirían al desarrollo de la Justicia Intercultural en el Perú: la ley de Coordinación Intercultural de la Justicia, que implica el cumplimiento de un mandato constitucional pendiente desde 1993; y la reforma del artículo 15 del Código Procesal Penal, sobre el denominado “error de comprensión culturalmente condicionado” que impida la criminalización de autoridades indígenas y de la población indígena en general por el uso de su sistema de justicia propio.

Propuestas:

- El Congreso debe emitir la Ley de Coordinación Intercultural.
- El Congreso debe reformar el artículo 15 del Código Penal con la finalidad de evitar la criminalización de las personas indígenas.

Planeamiento de aplicación de artículo 18 del Código Procesal Penal

El artículo 18 del Código Procesal Penal establece que la jurisdicción penal ordinaria no es competente para juzgar los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución, es decir en aquellos casos en que la justicia indígena ya ha resuelto.

Estamos hablando entonces de la cosa juzgada de la jurisdicción indígena como límite a la posibilidad de juzgar en la jurisdicción estatal,

lo cual genera no poca polémica en el medio jurídico, pero a la vez constituye una gran oportunidad para el diálogo entre los sistemas de justicia del Perú.

Propuesta:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe organizar mesas de trabajo interinstitucionales para discutir los términos de la aplicación del artículo 18 del Código Procesal Penal.

Limitaciones a los derechos lingüísticos

La coordinación intercultural de justicia requiere que se aborden otros aspectos de la diversidad que superan al pluralismo jurídico; ese es el caso de la diversidad lingüística. En el Perú tenemos 68 lenguas indígenas clasificadas en 16 familias etnolingüísticas.⁹ A pesar de ello, no existen suficientes garantías en los procesos judiciales para respetar el derecho al uso del propio idioma de las personas indígenas. Todavía está pendiente saber cuántas de ellas han sido encarceladas luego de haberse violado este derecho, y tomar las medidas necesarias para reparar esa situación, como lo exigen permanentemente las organizaciones indígenas.

No es casualidad, entonces, que las zonas de mayor diversidad etnolingüística en el Perú sean también las de mayor pobreza en el Perú, en tanto carecen de oportunidades y acceso a derechos. Así, si superponemos el mapa etnolingüístico del Perú¹⁰ y el mapa de la pobreza del Perú,¹¹ se puede apreciar gráficamente que las áreas de mayor

9. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA). Mapa etnolingüístico del Perú, 2010.

10. *Ibíd.*

11. Ministerio del Ambiente. Mapa de la pobreza total por departamentos, 2010.

diversidad étnica coinciden con las de mayor pobreza.

Ante esta situación, el Ministerio de Cultura, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo están realizando esfuerzos iniciales para desarrollar una política que respete la lengua, implementando las Escuelas de traductores e intérpretes en el Ministerio de Cultura y el correspondiente registro de traductores e intérpretes en el Poder Judicial. Se busca, además, la implementación de la Ley N.º 29735, que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

Propuesta:

El Ministerio de Cultura debe ampliar y desarrollar Escuelas de traductores e intérpretes, en coordinación con el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.

Desarrollo incipiente de la pericia antropológica

La pericia antropológica debería ser una prueba esencial en aquellos procesos judiciales en los que están involucrados pueblos o personas indígenas. Todos los esfuerzos realizados por las instituciones del sistema de justicia apuntan a facilitar su

uso, y para ello se necesitan protocolos que la regulen, recursos para financiarla y una permanente capacitación.

Propuesta:

- El Poder Judicial debe continuar el desarrollo de protocolos específicos para la aplicación de la pericia antropológica.
- El Congreso de la República y el Ministerio de Economía deben proveer los recursos suficientes para el desarrollo de la pericia antropológica.
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe impulsar la capacitación de peritos y funcionarios públicos en cuanto a peritajes antropológicos.

Indígenas encarcelados sin que se haya respetado su derecho a una justicia intercultural

En el Perú existen cientos de indígenas encarcelados sin que, durante el proceso judicial, se haya respetado su derecho a usar su propia lengua y a contar con una pericia antropológica sobre su caso. Existen claros indicios de estas ausencias, además del reclamo reiterado de las asociaciones indígenas sobre la inocencia de muchos de los

En el Perú tenemos 68 lenguas indígenas clasificadas en 16 familias etnolingüísticas. A pesar de ello, no existen suficientes garantías en los procesos judiciales para respetar el derecho al uso del propio idioma de las personas indígenas

encarcelados; sin embargo, en estos casos ya ha operado la autoridad de cosa juzgada, la cual solo se podría rebatir con un recurso de revisión ante la Corte Suprema.

En ese sentido, es deber de la Defensa Pública elaborar una estrategia procesal que haga viables los recursos de revisión en los que se examinen casos emblemáticos de indígenas encarcelados sin justificación.

Propuesta:

La Defensa Pública debe elaborar una estrategia procesal de revisión para los casos de indígenas encarcelados sin que se hayan respetado sus derechos culturales.

Género

En el Congreso del Perú, de los 130 congresistas, 102 son hombres y solo hay 28 mujeres. Asimismo, la tasa de participación de los hombres en la fuerza de trabajo es de 82%, mientras que la de las mujeres es de 62,5%. En cuanto a la población que ha accedido a la educación secundaria, en el caso de los hombres la tasa es de 68,8%, mientras en el de las mujeres es de 56,4%.¹² Por otro lado, la tasa de mujeres cuya lengua materna es el castellano y que no tienen ingresos propios es de 30,6%, mientras que la de los hombres es solo de 12,3%. Dicha brecha se incrementa cuando la lengua materna es nativa: 39,6% para las primeras y 11,7% para los últimos.¹³

La desigualdad en el acceso al trabajo y a la educación, violenta en sí misma, tiene un correlato en la violencia física, hasta el extremo de que se registran 10 casos de feminicidio cada mes. Este delito fue tipificado el año 2011 como la violencia seguida de muerte contra una mujer por su

pareja o expareja. La estadística indica entre los años 2009 y 2013, 609 mujeres han sido víctimas de feminicidio.¹⁴ Lo peor es que la violencia contra la mujer viene no solo de extraños, sino también de las personas más cercanas a ella. Así lo confirma el hecho de que la violencia física por parte del esposo o compañero contra sus parejas en 2013 haya sido de 36,4% en el área urbana y de 33,9% en el área rural.¹⁵ La violencia sexual es igualmente grave: 4007 mujeres menores de 18 años y 1413 mujeres de 18 años o más fueron víctimas de una violación sexual en 2013.¹⁶

Para los ciudadanos, la relación entre la desigualdad de género y discriminación en los sistemas de justicia ha cobrado particular importancia, tanto en el sistema ordinario como en el indígena. Los estereotipos y patrones de discriminación se reproducen en el sistema de justicia formal ante la ausencia de una capacitación adecuada que le permita al funcionario identificar y controlar sus propios prejuicios. Igualmente sucede con el sistema de justicia indígena, que tiene pendiente una coordinación intercultural con el sistema de justicia formal sobre el tema de género.¹⁷

Otro tema que se encuentra tan invisibilizado como el de la mujer indígena ante la justicia comunal es el del acceso a la justicia de la comunidad LGTBI. Es preocupante que, cuando el tema logra hacerse visible, la respuesta del Estado parece ser negativa. Así se pudo ver en el año 2013, cuando el Congreso de la República rechazó incluir entre los agravantes de los crímenes de odio aquellos que se produjeran contra la comunidad LGTBI; en tal sentido, la homofobia pasa a convertirse en acciones u omisiones concretas por parte de las autoridades del Estado.

14. *Ibíd.*

15. *Ibíd.*

16. *Ibíd.*

17. Este fue uno de los ejes temáticos del Sexto Congreso Internacional de Justicia Intercultural organizado por el Poder Judicial en Puno los 24, 25 y 26 de septiembre de 2015.

12. Véase <<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/brechas-de-genero-7913/>>.

13. *Ibíd.*

Por todo ello, es inaplazable que el Poder Ejecutivo formule una política de paridad de género en diálogo y coordinación con las demás entidades del Estado y con las organizaciones representantes de mujeres y comunidad LGTBI. La paridad de género es urgente en todos los ámbitos; en cuanto a justicia, algunos de los principales problemas son los siguientes:

Valoración discriminatoria de la prueba en procesos judiciales

Las autoridades del sistema de justicia estatal reproducen sus prejuicios al momento de valorar la prueba en casos de violencia contra la mujer. Es fundamental desarrollar una metodología de trabajo con juezas y jueces para construir criterios de valoración probatoria en procesos de violación sexual que no reflejen estereotipos de discriminación, y para incorporar la perspectiva de género en las sentencias referidas a hechos de violencia contra las mujeres.

Propuestas:

- El Poder Judicial debe elaborar un programa de talleres con todos los jueces penales y jueces de familia del país sobre la valoración probatoria en tema de violencia contra mujeres.
- El Poder Judicial debe difundir el Pleno Jurisdiccional 1-2011 de la Corte Suprema sobre la apreciación de la prueba en los delitos contra la libertad sexual, y promover otros plenos jurisdiccionales en línea similar.
- Se debe lograr el compromiso de los candidatos a la Presidencia de la República de impulsar y exigir a las autoridades la aplicación de la Convención Belém Do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La desigualdad en el acceso al trabajo y a la educación, violenta en sí misma, tiene un correlato en la violencia física, hasta el extremo de que se registran 10 casos de feminicidio cada mes

Ausencia de transversalización de género en la justicia estatal

No existe una política pública de transversalización del tema de género en el sistema de justicia estatal. Es fundamental, entonces, generar instancias políticas y técnicas para la transversalización de género, apoyadas en la sistematización, armonización y elaboración de protocolos, manuales y guías de atención a víctimas y de prestación del servicio de justicia a las mujeres víctimas de violencia.

Propuestas:

- El Poder Judicial debe elaborar un plan de transversalización de género.
- El Poder Judicial debe diseñar protocolos, manuales y guías de atención a víctimas y de prestación del servicio de justicia a las mujeres víctimas de violencia.

No existen juzgados especializados en violencia contra la mujer

No existe iniciativa por parte de las autoridades judiciales para la implementación de juzgados y fiscalías especializados en temas de género, y la correspondiente capacitación, sin perjuicio de que los demás órganos judiciales y fiscales puedan continuar conociendo estos casos hasta que se cubra el número necesario de órganos especializados.

Propuestas:

- El Poder Judicial debe convertir juzgados penales y juzgados de familia en juzgados especializados en violencia contra la mujer.
- El Congreso de la República y el Ministerio de Economía deben financiar la creación de juzgados y fiscalías especializados en violencia contra la mujer.

Aún no existe iniciativa por parte de las autoridades judiciales para la implementación de juzgados y fiscalías especializados en temas de género

Invisibilización de la mujer indígena ante el sistema de justicia comunal

En las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas se descubren permanentemente voces de mujeres que exigen el respeto a la identidad cultural de sus pueblos, y que, al mismo tiempo, persiguen mayores oportunidades para proteger sus derechos y participar en las decisiones vitales del desarrollo de sus comunidades.

El discurso teórico sobre género, construido principalmente en Occidente, encuentra respuestas armónicas en el diálogo intercultural que vienen de las propias mujeres de los pueblos indígenas, quienes estarían construyendo y exponiendo su propia concepción de igualdad en la sede comunal, como parte del proceso cultural siempre dinámico de toda sociedad.

La participación de la mujer como autoridad de justicia comunal y la violencia que contra ella se pueda ejercer son elementos vitales para implementar políticas públicas de interculturalidad y de género.

Propuesta:

El Poder Judicial, junto con las mujeres líderes indígenas, debe elaborar un plan de acción para armonizar los temas de género y de justicia intercultural.

El Poder Ejecutivo debe elaborar una política de protección a la mujer indígena contra la violencia sexual en la que intervengan todas las entidades del Estado.

No existe una política pública que vincule los derechos de la comunidad LGTBI con los sistemas de justicia

El Perú no ha iniciado todavía una ruta clara de protección efectiva a los derechos de la comunidad LGTBI, menos aún en el campo específico de la justicia. Sin embargo, la política pública en temas de justicia puede adelantarse sin obstáculos con avances concretos que identifiquen los puntos más críticos de discriminación que se presentan en los procesos judiciales.

Propuestas:

- El Poder Judicial debe iniciar la construcción de una lista de tareas en justicia que incorpore los derechos de la comunidad LGTBI, procurando la igualdad dentro del proceso judicial y, a su vez, la eficacia del proceso judicial como mecanismo para combatir la discriminación.
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe elaborar un plan de acción para proteger los derechos de la comunidad LGTBI tanto en los pueblos indígenas como en el resto del territorio nacional.

Selección y control de jueces y fiscales

Es indispensable que los funcionarios del sistema de justicia sean honestos y capaces, para abordar con solvencia los tres temas anteriores: reforma procesal penal, interculturalidad y género.

Sin embargo, los peruanos no confían en la honestidad de los funcionarios. El 58% de los ciudadanos opina que la corrupción de los funcionarios es el principal problema que frena el desarrollo del país.¹⁸ Así, esta percepción ciudadana identifica a la corrupción como un sistema planificado de acciones y relaciones, y no como una serie de actos aislados.

Efectivamente, un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, de acuerdo con el artículo 155 de la Constitución, es elegido por la Corte Suprema, mientras que otro es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. Los otros cinco miembros son elegidos por el Colegio de Abogados, por los colegios profesionales del país, por los rectores de las universidades nacionales y por los rectores de las universidades particulares.

En tal sentido, en la selección y control de funcionarios del sistema de justicia, identificamos algunos problemas que se relacionan también con la elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

Vacíos en la formación de jueces y fiscales

Los criterios para seleccionar y capacitar a jueces y fiscales se basan, en gran medida, en la evaluación de conocimientos dogmáticos y

18. Proética. VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, 2013.

jurídicos,¹⁹ pero quedan en un segundo plano los aspectos vinculados a una formación integral, como, por ejemplo, la capacidad de gestión administrativa o aquellas habilidades que se requieran para actuar en contextos de interculturalidad o de lucha contra la discriminación.

Esta formación se debe enfocar en dos momentos: por un lado, en la universidad, donde estudian los futuros funcionarios del sistema de justicia, y, por otro, en la Academia de la Magistratura, sin perjuicio de evaluar nuevas opciones.

Propuestas:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe formar un plan de acción con las facultades de Derecho para introducir elementos de formación en género, interculturalidad y gestión del proceso.
- La Academia de la Magistratura debe revisar su planificación de cursos para incrementar cursos de formación integral de jueces y fiscales.
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe convocar a las instituciones del sistema de justicia y de la sociedad civil a una mesa de trabajo para evaluar la formación de centros especializados de formación para todas las personas aspirantes a juez o fiscal.

Defectos en la elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura

Es fundamental revisar el sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y el mecanismo mediante el cual ellos seleccionan a jueces y fiscales, para contrarrestar la corrupción en ambas actividades.

19. Véase <<http://www.amag.edu.pe/>>.

Propuesta:

Derogar la modificatoria al artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, contenido en la Ley N.º 29521, que establece que cada colegio profesional, distinto al Colegio de Abogados, elige un delegado-candidato, para que luego los delegados-candidatos elijan dos consejeros entre ellos mismos.

Carencia de órganos jurisdiccionales permanentes en el Poder Judicial

En el Poder Judicial existen gran cantidad de órganos jurisdiccionales transitorios; inclusive en la Corte Suprema, cuatro de las siete salas supremas son transitorias. La transitoriedad es la regla y ello debilita al sistema, pues no se pueden sacar a concurso las plazas de órganos transitorios.

Los cargos de los órganos jurisdiccionales transitorios son ocupados por jueces titulares y provisionales que pueden ser removidos en cualquier momento por las altas autoridades de la Corte Suprema o de cada Corte Superior. Además, el órgano transitorio puede ser disuelto en cualquier momento aunque no haya terminado de resolver todos los expedientes a su cargo.

Propuesta:

El Congreso de la República debe dotar de recursos al Poder Judicial para la creación de órganos jurisdiccionales permanentes que reemplacen a los órganos jurisdiccionales transitorios.

Provisionalidad en el Poder Judicial y en el Ministerio Público

La provisionalidad de jueces y fiscales es también una debilidad del sistema, aunque es cierto también que la titularidad por sí

El sistema de control de la corrupción no es preventivo, ni se anticipa a las acciones que toma la estructura de la corrupción.

misma no es una garantía de capacidad o ética si el órgano que elige a los titulares es igualmente capaz y ético.

Los jueces o fiscales pueden ser provisionales en su cargo por dos razones. En primer lugar se encuentran los abogados a los que se les ha encargado temporalmente dichos cargos. Estos abogados son conocidos como fiscales provisionales en el Ministerio Público y como jueces suplentes o supernumerarios en el Poder Judicial. En segundo lugar se encuentra el juez titular a quien se le ha encargado cubrir temporalmente una plaza de mayor rango; a este se le denomina propiamente juez provisional. Estos encargos son inadecuados porque el encargado puede ser removido en cualquier momento, lo que pone en cuestión su independencia.

La necesidad de una mayor cantidad de jueces contribuye a aumentar la provisionalidad, aunque la baja calidad de los postulantes no cubre las expectativas de los concursos y no se cubren las plazas disponibles. En el período 2012-2013, el Consejo Nacional de la Magistratura sacó a concurso 1672 plazas y solo cubrió 460.²⁰

Propuestas:

- El Congreso de la República debe dotar al Poder Judicial y al Ministerio Público de recursos para la creación de

plazas titulares que puedan sacarse a concurso.

- El Poder Judicial debe actualizar su información sobre las necesidades de plazas de jueces de acuerdo con los estándares de carga del Poder Judicial.

Sistema de control

El sistema de control de la corrupción no es preventivo, ni se anticipa a las acciones que toma la estructura de la corrupción. Esa es una de las carencias más grandes que tiene el sistema, pues se encarga básicamente de sancionar, pero no de identificar las líneas de acción de la corrupción que puedan ser contrarrestadas. En tal sentido, no se aprecia la corrupción como un acto complejo y articulado, sino como una suma de actos aislados, lo cual aleja al órgano de control de la realidad que debe enfrentar.

Propuestas:

- El Poder Judicial y el Ministerio Público deben generar medidas concretas anticorrupción, que sean operativas e instrumentales, y que se adelanten a la planificación de la corrupción.
- El Poder Judicial y el Ministerio Público deben elaborar un sistema de protección de testigos y denunciantes.

20. Véase <issuu.com/cnmperu/docs/memoria2013-2014>.

RECOMENDACIONES

- Lograr un compromiso expreso del Estado para implementar el Código Procesal Penal sin una nueva postergación.
- El Ministerio de Economía y Finanzas debe potenciar con recursos a la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal y a las instituciones que la conforman.
- Todas las instituciones deben diseñar un programa de herramientas de gestión para la aplicación del Código Procesal Penal.
- Los candidatos a la Presidencia de la República deben comprometerse a impulsar y exigir a las autoridades la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas.
- El Congreso de la República debe fortalecer presupuestalmente a la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena del Poder Judicial.
- El Poder Judicial debe revisar los criterios para sancionar jueces de paz.
- El Ministerio de Cultura debe ampliar y desarrollar escuelas de traductores e intérpretes, en coordinación con el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.
- El Poder Judicial debe continuar el desarrollo de protocolos específicos para la aplicación de la pericia antropológica.
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe impulsar la capacitación de peritos y funcionarios públicos en cuanto a peritajes antropológicos.
- El Poder Judicial debe elaborar un programa de talleres con todos los jueces penales y jueces de familia del país sobre

la valoración probatoria en tema de violencia contra mujeres.

- El Poder Judicial debe elaborar un plan de transversalización de género.
- El Poder Judicial debe diseñar protocolos, manuales y guías de atención a víctimas y de prestación del servicio de justicia a las mujeres víctimas de violencia.
- El Poder Judicial, junto con las mujeres líderes indígenas, debe elaborar un plan de acción para armonizar los temas de género y de justicia intercultural.
- El Poder Ejecutivo debe elaborar una política de protección a la mujer indígena contra la violencia sexual en la que intervengan todas las entidades del Estado.
- El Poder Judicial debe iniciar la construcción de una lista de tareas en justicia que incorpore los derechos de la comunidad LGTBI, procurando la igualdad dentro del proceso judicial y, a su vez, la eficacia del proceso judicial como mecanismo para combatir la discriminación.
- Derogar la modificatoria al artículo 17° de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, contenido en la Ley N° 29521, que establece que cada colegio profesional, distinto al Colegio de Abogados, elige un delegado-candidato, para que luego los “delegados-candidatos”, elijan dos consejeros entre ellos mismos.
- Dotar de recursos al Poder Judicial para la creación de órganos jurisdiccionales permanentes que reemplacen a los órganos jurisdiccionales transitorios.

Participaron:

- | | | |
|----------------------|--------------------|--------------------------|
| • Nelly Aedo | • Gladys Echaiz* | • Gabriel Pita |
| • Fausto Alvarado* | • Kenneth Garcés** | • Alfredo Sobrevilla |
| • Walter Ángeles | • Armando Guevara | • Freddy Vicente |
| • Cecilia Blondet* | • Javier La Rosa | • Ana María Vidal Cobián |
| • Pedro Castillo | • Renato Levaggi | • María Zavala* |
| • Gino Costa* | • Jeanette Llaja | |
| • Javier de Belaúnde | • David Lovatón | |
| • Ernesto de la Jara | • Javier Monroe | |

Coordinadora temática:
Cecilia Blondet

* Ex altos funcionarios de Estado
** Consultor

Contacto: amori@iep.org.pe | Telf. (01) 3326194 anexo 1223

“Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no son necesariamente reflejo de la opinión de las instituciones que lo han auspiciado, ni de los países representados por ellas.”

