



UNIVERSIDAD
PRIVADA
DEL NORTE

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de Derecho y Ciencias Políticas

LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN
DEL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LA POLÍTICA
INSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título
profesional de:

ABOGADO

Autor:

Cusy Rengifo Rengifo

Asesor:

Mg. Segundo Henry Alcántara Salazar

Cajamarca - Perú

2021

DEDICATORIA

El presente trabajo es dedicado a mi madre y mi abuela quienes han sido parte fundamental para culminar esta tesis, ellos son quienes me dieron grandes enseñanzas y lo principales protagonistas de este logro alcanzado.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mis maestros, personas de gran sabiduría quienes se han esforzado por ayudarme a llegar al punto en el que me encuentro.

No ha sido sencillo el proceso, pero gracias a las ganas de transmitirme sus conocimientos y dedicación que los ha regido, he logrado importantes objetivos como culminar el desarrollo de mi tesis con éxito y obtener una afable titulación profesional.

Tabla de contenidos

| | |
|---|-----------|
| DEDICATORIA | 2 |
| AGRADECIMIENTO..... | 3 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 5 |
| CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN | 5 |
| CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO..... | 9 |
| CAPÍTULO III. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA..... | 29 |
| CAPÍTULO IV. RESULTADOS | 49 |
| CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 55 |
| REFERENCIAS..... | 58 |

RESUMEN EJECUTIVO

Sin lugar a dudas, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural es fundamental por el respeto a las diferencias culturales, la inclusión social y la integración nacional, y las instituciones públicas que no incorporan dentro de su política institucional el enfoque intercultural, no están cumpliendo la política nacional.

Por este motivo, el presente trabajo de suficiencia titulada “La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural en la Política Institucional del Poder Judicial” está basada en la experiencia laborada en el área de Justicia de Paz y Justicia Indígena desarrollada en el Poder Judicial y busca determinar la relación de la Política Nacional para la Transversalización del enfoque Intercultural en el Política Institucional del Poder Judicial.

En el presente informe, se describe el trabajo que viene desarrollando el Poder Judicial, específicamente el órgano rector, la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y Justicia Indígena a través de sus dos áreas de trabajo: Justicia de Paz y Justicia Intercultural y los esfuerzos que ha venido haciendo para eliminar las barreras de acceso a la justicia de las poblaciones vulnerables desde la gestión pública y el reconocimiento a la identidad étnica y cultural.

Palabras claves: Política Pública, Intercultural, Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP), Oficina Distrital de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), Planeamiento Estratégico, Acceso a la justicia.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

El Perú es un país pluricultural, la Constitución Política peruana reconoce la pluralidad étnica y cultural, así como los diversos idiomas y lenguas oficiales; en todos los tiempos, la justicia occidental de este lado del mundo se ha impuesto sobre las diversas realidades de nuestro país, avasallando costumbres, principios y sentido común propio de las diversas culturas.

Ante esta diversidad cultural, el Ministerio de Cultura elaboró la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural con la finalidad de promover la unificación de todas las culturas y romper las brechas de desigualdad de aquellos que son considerados “diferentes” para ser incorporadas e implementadas en los diferentes órganos del aparato estatal.

Bajo el concepto de “acceso a la justicia” (como acercamiento de la justicia a la población), se han implementado, módulos básicos de justicia en las zonas más alejadas del país: tales como la designación de Jueces de Paz, las relaciones de coordinación con las rondas campesinas y las actividades del programa denominado acceso a la justicia; ello en parte puede haber paliado el problema de las poblaciones que ya viven bajo el sistema de la capital y las grandes ciudades, pero no han solucionado el acceso a la justicia de la poblaciones que mantienen su propio sistema cultural.

Es por ello que en el año 2004, el Poder Judicial creó la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena del poder Judicial como órgano de línea del Consejo Ejecutivo encargado de la formulación, planificación, gestión, ejecución y evaluación de las actividades de fortalecimiento y consolidación de la Justicia de Paz e Intercultural en el país, a partir del 2007 empieza a funcionar como tal gracias al financiamiento del Proyecto JUSPER de la Unión Europea, pero es a partir del año 2010 cuando se le asignan fondos en el presupuesto institucional para el desempeño de las competencias y funciones atribuidas en materia de justicia de paz y justicia intercultural, así también para su fortalecimiento institucional.

A partir de ese momento, a la ONAJUP se le ha hecho participar anualmente en el procedimiento de formulación presupuestaria y, luego que ésta consigna sus requerimientos anuales de fondos, se le informa, culminada la etapa de aprobación, que no cuenta con recursos financieros para el ejercicio. No obstante ello, se aprueba su Plan Operativo Institucional (POI)¹ y se monitorea su cumplimiento, lo cual rompe la lógica de la gestión pública, pues se aprueba un plan de actividades pero no se le proporciona financiamiento para ellas, y si se lo hacen, resulta que no es proporcional a la ejecución de las actividades programadas.

En ese sentido y como resultado de la dinámica que, con relación a los procesos de planificación que se ha venido participando, es evidente que los POI que se han emitido no reflejan integralmente el ámbito competencial, funciones y actividades de la oficina, y, en consecuencia, no se relacionan directamente con el monto del presupuesto asignado.

Estas deficiencias podrían tener su origen en el déficit de la entidad en materia de planificación estratégica, por tanto debemos responder la siguiente pregunta ¿cuál es la relación de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural en la Política Institucional del Poder Judicial?, por ello, es menester verificar la incidencia en los planes estratégicos del Poder Judicial entre otros documentos relevantes a ello.

En ese sentido, el presente trabajo está enfocado al estudio de esta política intercultural en el Poder Judicial, que tiene como finalidad la administración y acceso a la justicia de forma rápida, eficiente y de calidad para todos los ciudadanos del país y que ha impulsado las actividades con enfoque intercultural a través de sus diferentes órganos y programas.

¹ No puedo dejar de mencionar, por ejemplo, que el POI 2017 del Poder Judicial, que subsume al de la ONAJUP y contiene todas las actividades detalladas en el Plan de Desarrollo, fue aprobado por el Titular del Pliego y Presidente del Poder Judicial mediante Resolución Administrativa de Presidencia del Poder Judicial 356-2016-P-PJ del 20 de diciembre de 2016, lo que, siguiendo la lógica de la planificación operativa, significaba que se había hecho paralelamente la previsión presupuestaria para financiar estas actividades, pues lo contrario implicaría -como implicó antes- una grave contravención a las normas del sistema presupuestario. Sin embargo, iniciado el ejercicio (enero de 2017) cuando se solicitaron los fondos correspondientes, se nos informó que no se había destinado monto alguno para esas actividades

Finalmente, en un país como el nuestro, en el que son evidentes las profundas diferencias y asimetrías económicas y sociales de la población, en el que existen contextos de diversidad cultural y jurídica en los que el Estado (en mayor o menor grado) está ausente, no es difícil colegir que se requieren diseñar e implementar estrategias y acciones de diversa índole que calcen con las expectativas y nociones de justicia de toda la nación y no un sector en especial.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

1. La Política Pública

Para poder entender la complejidad que abarca una política, es necesario abordar que existe un estado, integrado por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, que cuenta con necesidades múltiples, recursos y presupuesto para atender la demanda de la población, por tanto, se entiende política pública cuando la acción del Estado, o un conjunto de ellas, tiene como objetivo transformar la realidad en una perspectiva de futuro (Lindomar, 2017).

El Estado tiene una agenda pública, en palabras de Rolando Franco (2006) es holística y global, donde se integran todos los problemas que enfrenta, tales como la seguridad ciudadana, salubridad, desarrollo, medio ambiente, justicia, niveles de pobreza, entre muchos otros y, para saber cómo tratar o resolver éstos temas o intervenir en ellos, se debe transformar en problema público, de manera que se determina porqué se presentan tales situaciones y su prioridad de solución.

En ese entendido, la política pública viene a responder la pregunta ¿qué es lo que el Estado piensa hacer frente a este problema público? que ha identificado como un ámbito en el cual tiene que intervenir. Ésta política pública debe tener un objetivo, base de la narrativa para difundirla e implementarla, y unos indicadores los cuales pueden ser de impacto o de resultado, que constituyen la métrica que permite conocer cuánto avanzamos, retrocedemos, o si nos hemos estancado, transformándose en una estrategia que es lo que determina el cómo, ¿cómo se piensa lograr los objetivos y metas de la política pública? lo cual requiere también de una metodología.

2. Elementos de la Política Pública

A lo largo del tiempo, luego después de culminar la Segunda Guerra Mundial se comenzó a llamar “análisis de políticas”, a la actividad de mejorar las decisiones de política mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico,

logrando así una nueva forma de ver y estudiar las políticas. Los tres elementos principales de cualquier política son los siguientes: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos (Ruiz, et al, 2018).

Para el diseño de una estrategia no es responsabilidad de una sola persona, grupo de personas o solamente organizaciones, menos aún se trata de una política que pueda promocionarse en forma tecnocrática por grupos de expertos o grupos especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores, personas, instituciones, etc, los cuales interactúen con todo el procedimiento que se requiere, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios para todo el Estado.

3. Diseño y metodología de las políticas públicas

Ausejo (2008) señala que “para realizar esta caracterización de problemas, definida en cada uno de los componentes, hay metodologías que ayudan precisamente al Estado a encontrar ese porqué, como por ejemplo la metodología de la cadena de valor o el árbol de problemas, las cuales se mencionan en el marco que regulan las políticas públicas en nuestro país, aplicándolas podemos definir claramente cuál es el problema, pues éste se suele confundir con los síntomas”.

Éstas metodologías ayudan a entender por qué la agenda pública y el problema público no son los mismos, y en algunos casos se convierten en espacios de interacción y entran en conflicto cuando surgen problemas que a pesar de ser importantes para un gran grupo, no se observa que el gobierno los problematice, mientras que hay otros que pueden preocupar solo a grupos pequeños, en los cuales si es evidente que el gobierno interviene con diversas acciones al tornarlo en un problema público.

Para Ausejo (2010) “la metodología constituye una herramienta o camino que permite alcanzar el objetivo, a diferencia de la metodología para definir problemas, en el caso de la estrategia, el marco legal solo la exige, pero no señala cuál aplicar, por ello es necesario establecer un marco metodológico para establecer estrategias, acorde al enfoque que le demos a cada política”.

La estrategia como parte del proceso de la política pública, posteriormente se determina el producto, que es lo que finalmente la gente verá, porque según Otergon & Otros (2005) es lo que le será entregado a la población para solucionar el problema de la política pública pasando a ser un producto agregado, y esto se constituye sobre la base de varios productos específicos, los cuales para materializarse requieren procesos enmarcados en actividades que a su vez se enmarcan en tareas y requieren insumos de cinco tipos: recursos humanos, presupuesto, infraestructura, métodos y tiempo.

4. Implementación de la política pública

Por otro lado, para la implementación de la política pública, debe darse de abajo hacia arriba, es decir, ante una política aprobada, se comienza por indicar qué insumos tenemos, por lo cual los sistemas administrativos señalados mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM tales como de planeamiento, presupuesto, inversión pública, contrataciones, servicio civil, etc, permiten organizar entre otros insumos que se requieren para poder realizar los procesos. Éstos procesos son los que permiten a la organización pública entregar los productos específicos y éstos a su vez el producto agregado que se determinó en la estrategia, permite aspirar a lograr los objetivos y metas de la política pública y resolver el problema público.

Siendo así, el diseño se constituye de arriba hacia abajo y la implementación de abajo hacia arriba, pudiendo analizarse desde allí porque las políticas públicas funcionan o no funcionan, en cada uno de sus dimensiones, cuando entendemos ello, recién comprendemos que cuando se planifica, se elabora un presupuesto, se decide una inversión pública, se decide cuánta gente se requiere, y éstas decisiones

no pueden ocurrir en el vacío, para llegar hasta allí es todo un proceso de planificación.

5. La Política Nacional

La Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública define a las políticas públicas nacionales como “diseños que sustentan la acción pública” y que, en un Estado unitario y descentralizado, permiten integrar y dar coherencia a todo su accionar con el propósito de servir mejor al ciudadano.

El primer inciso del artículo 8° del Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y su modificatoria, establece que “constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”.

En ese entendido, las políticas nacionales se enmarcan dentro de las políticas de Estado y responden a un programa de gobierno, cuentan con objetivos claros que manifiestan las prioridades del país, identifican problemas de la agenda pública que deben priorizarse tomando en cuenta las necesidades o demanda ciudadana y se reflejan en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno (Ceplan, 2018).

Por tanto, la política nacional debe cumplir con los siguientes criterios: (1) Expresar una decisión de política para prevenir, reducir o resolver un determinado problema público de alcance nacional relevante para las personas o su entorno, no se elaboran para resolver problemas de alcance organizacional, de gestión o coordinación institucional que afecten a la entidad, (2) Establecer objetivos prioritarios que orienten la implementación de un conjunto de instrumentos o medios de distinta naturaleza para su consecución, (3) Orientarse a alcanzar la visión de futuro del país, (4) Enmarcarse en los objetivos e intereses generales establecidos en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el PEDN y, considerar la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el

carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República, (5) Cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 4° de la LOPE, descritas en detalle en el Anexo 1 del Reglamento que regula las políticas nacionales (Ceplan, 2018).

6. Reconocimiento jurídico de la diversidad Cultural en el Perú

El Perú es uno de los países pluricultural y pluriétnico más diversos de América y del mundo, y se nutre en palabras de Balbuena (2014) en “manifestaciones artísticas, expresiones estéticas y de un rico patrimonio arqueológico, y también de conocimiento, saberes, instituciones, tradiciones, historias y memorias de las diferentes culturas, grupos étnicos, pueblos y ciudadanos que compartimos a diario nuestros proyectos de vida y desarrollo”.

Esta diversidad Cultural es un bien jurídico valorado y protegido tanto a nivel nacional como internacional (Convenio 169 de la OIT) y es considerado como un pilar sostenible en el desarrollo del ser humano, contando con un marco legal que se encuentra en constante evolución y que tiene como escala jerárquica normas de carácter internacional (Ministerio de Cultura, 2014).

El artículo 2° de la Constitución Política del Perú señala que “Toda persona tiene derecho a 19) A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”, elevando a la categoría de derecho fundamental a la identidad étnica.

Asimismo, el artículo 89° del mismo cuerpo normativo señala que “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de su tierra es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El estado respeta la

identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”, superando a lo prescrito en la Constitución de 1979 que tenía una visión de cultura hegemónica en menosprecio de la comunidades campesinas y nativas que eran vistas como necesitados del Paternalismo Estatal para conseguir su desarrollo cultural y social.

En esa línea de ideas, el artículo 149° de la Constitución, reconoce además la jurisdicción especial, la autonomía y determinación de la justicia especial y las rondas campesinas, es decir, permite a las autoridades tradicionales de las Comunidades Campesinas y Nativas resolver conflictos de carácter privado, sin ingresar al campo de la justicia penal, que es un atributo exclusivamente del Estado, de conformidad a sus propias costumbres, de tal forma que este artículo constituye base de que las costumbres de las poblaciones tradiciones del país comiencen a tener un valor jurídico (Ramírez, 2010).

Mucho se ha dicho sobre el reconocimiento de éstos derechos, sin embargo existe una serie de obstáculos al momento de su aplicación y en la realidad práctica, pues al final el impedimento real de poder reconocer materialmente éstos derechos son casi un oasis, y ello lo vislumbramos en los procesos seguidos contra ronderos, pobladores campesinos y nativos y la invisibilidad de los Juzgados de Paz, que concomitante a ello, limita el derecho de acceso a la justicia.

La Organización Internacional de las Naciones Unidas ha definido el acceso a la justicia como un principio básico del estado de Derecho, pues sin éste derecho la población no puede hacer oír su voz y ejercer su derecho frente a un Tribunal.

Po tanto, el derecho de acceso a la justicia, se puede definir como el derechos de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria ante sus necesidades jurídicas, y no se puede confundir este acceso a la justicia como tutela judicial efectiva, ya que la segunda está referida a las garantía que brinda el Estado ante un proceso judicial, cundo en la mayoría de los casos las personas no pueden acceder a un juzgado ordinario (La Rosa, 2009).

7. Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural

Mediante Decreto Supremo N° 03-2015-MC, de fecha 27 de octubre de 2015, se aprueba la política Nacional para Transversalización del Enfoque Intercultural que tiene como objetivo orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana, promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación.

6.1 La interculturalidad

El artículo 4.8 de la Convención sobre la Protección y Promoción de la diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO hace referencia a la interculturalidad como presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y el respeto mutuo.

La Interculturalidad es la interacción entre culturas, es el proceso de comunicación entre diferentes grupos humanos, con diferentes costumbres, siendo la característica fundamental: la horizontalidad, es decir que ningún grupo cultural está por encima del otro, promoviendo la igualdad, integración y convivencia armónica entre ellas (Cavalié, 2013).

En palabras de Torres (2012) “es un proceso de aprendizaje mutuo o recíproco de los portadores de las distintas culturas que interactúan que es una negación del integracionismo cultural, una de las formas de imposición y del dominio de la cultura criolla occidentalizada sobre las culturas de los otros pueblos”.

La existencia de una definición de la interculturalidad es por la existencia de múltiples culturas que radican en un solo espacio y/o territorio y hacen que la

nación sea heterogénea, si esto no existiera no tendría razón de hablar de interculturalidad de muchas de las teorías y conceptos que se desprenden de ello.

6.2 Enfoque Intercultural

La interculturalidad desde un modelo ético político parte del reconocimiento de las diversidades culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad en democracia, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana (Ministerio de Cultura, 2015) .

Tubino (1995), distingue dos discursos básicos del enfoque intercultural: (1) el descriptivo y (2) el normativo. El primero pertenece al ámbito académico, sobre todo a las ciencias sociales, y entienden la interculturalidad como un hecho empíricamente verificable en los distintos aspectos y situaciones implicadas en los encuentros y relaciones culturales. En tanto el segundo, parte de una noción de cultura dinámica, donde ésta se conserva cambiando. No concibe a un pueblo como estático, cuya memoria colectiva y tradición oral son lo único propio del grupo. Las culturas se encuentran en permanente cambio, y es en este cambio y adaptación donde radica su vida.

Gráfico N° 1°

Desigualdades en educación

Población Censada que se autoidentificó como afroperuano, blanco, mestizo y otro de 15 y más años de edad, por nivel de educación alcanzado - 2017

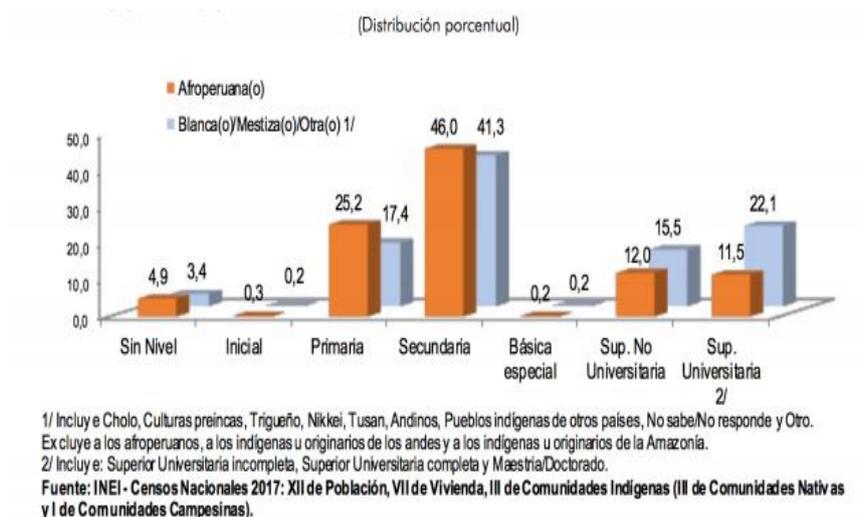


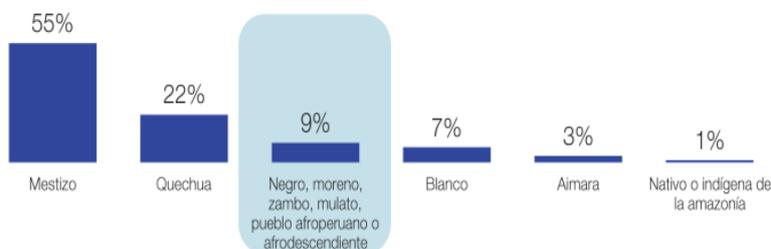
Gráfico N° 2°

Población

Información General – Autoidentificación étnica (%)

Autoidentificación étnica – MINCUL 2017

Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o considera... (Con tarjeta)



P7. Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o considera... (Con tarjeta)
Base: Total de entrevistados (3.781).



Gráfico N° 3°

Discriminación



Gráfico N° 4°

Discriminación

Discriminación étnico racial – percepción y actitudes sobre discriminación de otros (%)

¿Qué tan discriminada diría que es en el país...? (5 "Muy discriminado" + 4)

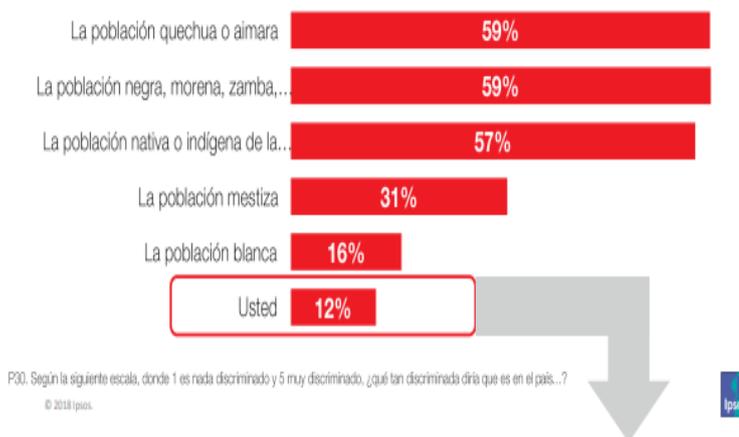
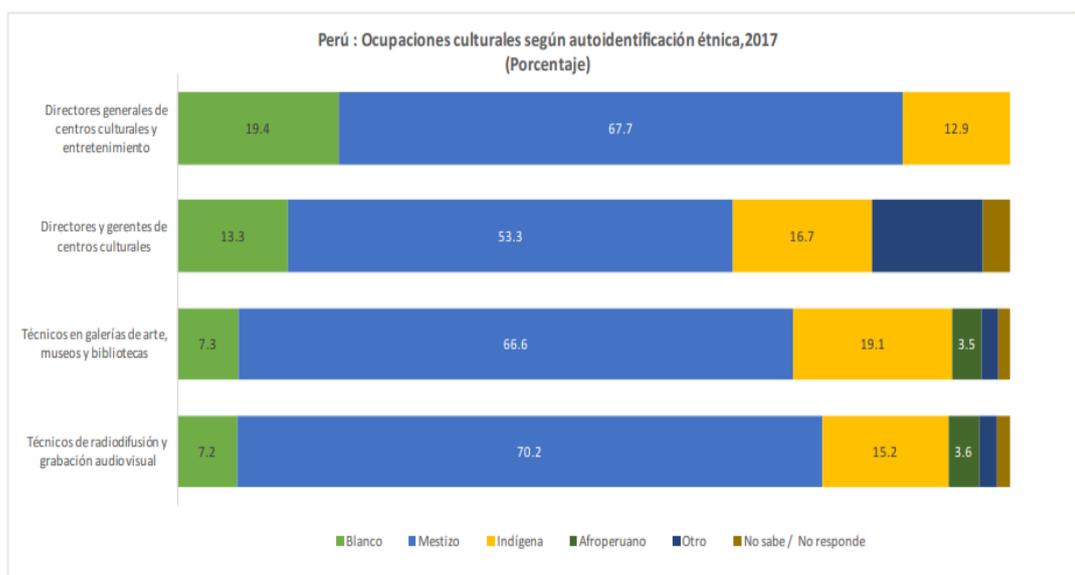
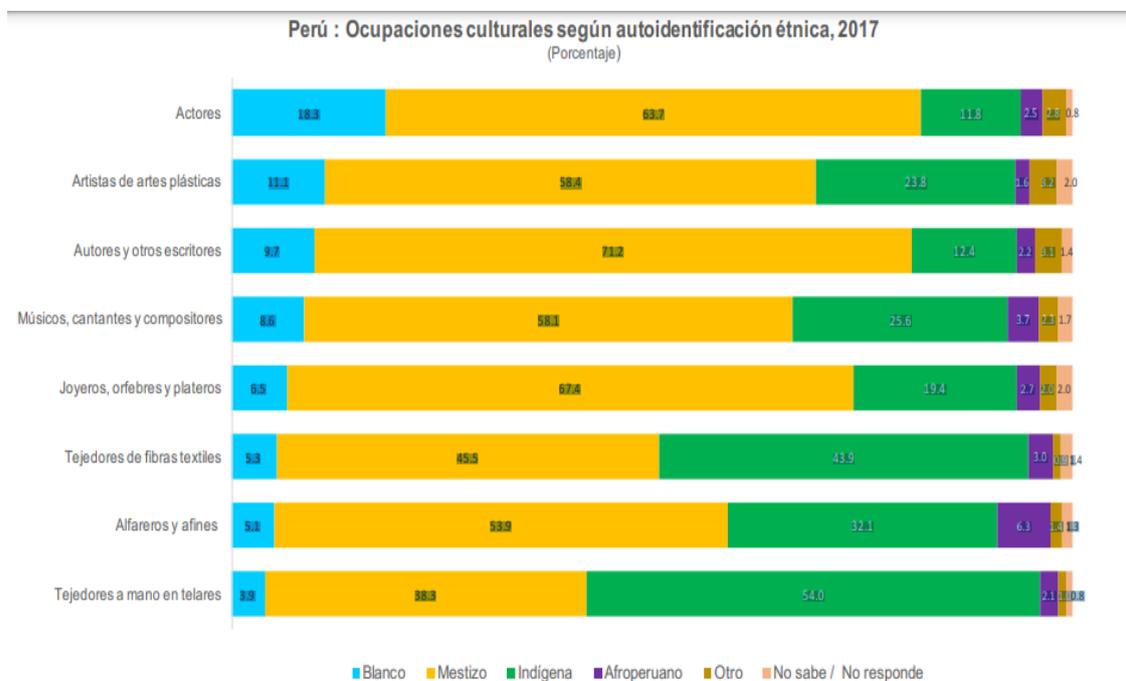


Gráfico N° 5°

Desigualdades en el mercado laboral



Fuente : INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas

8. El Poder Judicial del Perú

Es el poder del Estado organizado jerárquicamente para administrar justicia en nombre de la nación. El Poder Judicial tiene órganos jurisdiccionales que son los que administran justicia y órganos de gobierno para la definición de políticas y su correcta administración.

En la cúspide de la organización jerárquica del Poder Judicial se ubica la Corte Suprema, que es la máxima instancia jurisdiccional y de gobierno a nivel nacional; el Presidente de la Corte Suprema lo es a la vez del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema conformado por todos los Jueces Supremos, es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.

Para administrar justicia, la Corte Suprema se organiza en Salas de cinco Magistrados, y para su gobierno y administración elige un Consejo Ejecutivo compuesto por el Presidente de la Corte Suprema, dos Jueces Supremos y otros Jueces de instancias superiores. Debajo de la Corte Suprema se organiza las Cortes Superiores del país de modo descentralizado en Distritos Judiciales.

Los Presidentes de las Cortes Superiores, elegido por los magistrados que la conforman asumen las tareas de gobierno y presiden el Consejo Ejecutivo Distrital y la Sala Plena. Para administrar justicia, en primera o segunda instancia, la Corte Superior se organiza en Salas de tres magistrados; asimismo, a cada Corte Superior se le adscribe un número variable de Juzgados Especializados, donde administra justicia un solo Juez. Éstos actúan como primera instancia en una variedad de casos: pueden ser civiles, penales, de familia, de trabajo, etc, así como mixtos dependiendo de la carga a atender.

Un escalón más abajo, se encuentran los Juzgados de Paz Letrados que son competentes en primera instancia en algunos casos por la cuantía y en otros por la materia asignada por la Ley. Finalmente, los Juzgados de Paz, son órganos eminentemente conciliadores entre las partes en los lugares más remotos del país.

9. Documentos de Planificación Estratégica con enfoque intercultural

9.1 Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es un espacio creado el año 2002 por representantes del Gobierno, el Congreso de la República y la sociedad civil, con el propósito de revitalizar el pacto social como punto de partida del diálogo y del consenso sobre las grandes líneas de acción que orienten el progreso del país. Actualmente contempla treinta y tres (33) políticas de Estado, agrupadas en cuatro ejes temáticos: (1) Democracia y Estado de derecho; (2) Equidad y justicia social; (3) Competitividad del país; y (4) Estado eficiente, transparente y descentralizado.

A efectos del presente trabajo, es relevante considerar el IV eje temático que contiene la Vigésimo Octava Política de Estado titulada “Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial”. El tenor de esta política y específicamente los objetivos c) y d) coincide plenamente con la misión del Poder Judicial, a través de su órgano de línea.

Vigésimo octava política de Estado.-

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: (...) c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz.

9.2 Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

Las políticas de Estado incluidas en el Acuerdo Nacional son el marco orientador del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, también denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, el cual tiene una visión: *“Somos una sociedad democrática en la que prevalece el estado de derecho y en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo, ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental”*

Este documento recoge algunas tendencias y propone ejes estratégicos que armonizan con el contenido de un Plan Estratégico de la ONAJUP.

El eje estratégico N° 01 del denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, titulado derechos fundamentales y dignidad de las personas, contempla objetivos, lineamientos y acciones, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Eje estratégico 1

Derechos fundamentales y dignidad de las personas

| | |
|---------------------------------|--|
| Objetivo nacional | Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas |
| Lineamientos de política | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de justicia. |

| | |
|------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● Asegurar el acceso gratuito a la justicia a las poblaciones afectadas por la pobreza y la pobreza extrema, así como a las personas en condiciones de vulnerabilidad. ● Asegurar que la administración de justicia al interior de las comunidades campesinas y nativas se realice sin desmedro de la protección de los derechos humanos. |
| Acciones estratégicas | <ul style="list-style-type: none"> ● Especializar y capacitar a los operadores de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia. ● Difundir los roles de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia, para que la ciudadanía pueda hacer uso de sus derechos. ● Crear espacios de integración y coordinación entre los órganos del Sistema de Administración de Justicia. ● Fortalecer los juzgados de paz en las zonas rurales. |

9.3 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad

En julio de 2010, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso la adhesión de la institución a las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad”, mediante la resolución administrativa N° 266-2010-CE-PJ.

Estas reglas engloban un conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna.

Para cumplir con el objetivo, las Reglas de Brasilia deben ser abordadas por los funcionarios judiciales, como recomendaciones que se interiorizan con vocación de servicios para garantizar el derecho humano a la tutela judicial efectiva, ágil y eficiente (Pazmiño, 2011). Tal como lo señala la “Exposición de motivos” del documento elaborado por la Cumbre Judicial Iberoamericana: la promoción de una

efectiva mejora del acceso a la justicia exige una serie de medidas dentro de la competencia del poder judicial, incluyendo a las autoridades como a las y los operadores de justicia en favor de las poblaciones vulnerables.

Forman parte de esas personas en condición de vulnerabilidad aquellas que, por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, tienen especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

9.4 Plan de desarrollo institucional del Poder Judicial

El Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009-2018, se aprobó en julio mediante resolución administrativa N° 182-2011-CE-PJ. Este plan constituye una importante y valiosa herramienta de gestión, que traza el horizonte temporal de mediano y largo plazo para un desarrollo sostenido e integral, así como eficiente y eficaz, de las actividades jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial. El contenido del documento incluye algunos objetivos, acciones y resultados a cuya consecución aporta al Plan Estratégico.

| |
|---|
| Objetivo general 1 |
| Brindar al ciudadano un servicio predecible, eficiente, eficaz, efectivo, oportuno, inclusivo y con carácter universal. |
| Objetivo específico 1.1 |
| Mejorar y ampliar la cobertura del servicio de justicia. |
| Acciones |
| 1.1.4. Constituir y/o implementar el servicio de intérpretes en zonas prioritarias que se requieran, promoviendo la capacitación de los operadores de justicia en la lengua oficial de la zona. |
| 1.1.10. Capacitar con enfoque intercultural a jueces de paz del sistema de justicia estatal. |

| |
|--|
| 1.1.11. Sistematizar buenas prácticas y la jurisprudencia con tratamiento uniforme en los juzgados de paz. |
| 1.1.12. Fortalecer las capacidades de los operadores de la justicia de paz. |
| Resultados |
| Al 2018 el 100% de la población de sectores excluidos ² , tiene acceso a los servicios del Poder Judicial |

9.5 Hoja de Ruta Intercultural

En diciembre de 2012, el Poder Judicial aprobó la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural, mediante resolución administrativa N° 499-2012-P-PJ. Este documento contiene los más inmediatos compromisos y acciones del Poder Judicial para fortalecer la justicia intercultural en el país.

Precisamente el tercero de esos compromisos considera la reestructuración de la Oficina Nacional de Justicia de Paz, para incluir en el ámbito de sus funciones un conjunto de acciones de coordinación con la justicia especial comunal y ronderil.

Las tareas que la hoja de ruta plantea encomendarle a la ONAJUP son:

- Integrar y coordinar los distintos programas y órganos del sistema judicial que desarrollan acciones de promoción de la interculturalidad, a nivel local, regional y nacional.
- Promover la investigación científica y la sistematización de los conocimientos sobre los sistemas de justicia que operan en el país.
- Formular políticas que activen vías de coordinación y colaboración entre los sistemas de justicia.

- Facilitar, coordinar y monitorear la interacción de los sistemas de justicia del país.
- Proponer mejoras o reformas al proceso de interacción de los sistemas de justicia.
- Impulsar la realización de plenos interculturales entre autoridades de los sistemas de justicia a fin de definir mejores prácticas de interacción.
- Desarrollar programas de colaboración y capacitación para las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, relacionados con las prácticas de la justicia intercultural.
- Promover programas de formación sobre justicia intercultural para los operadores del Poder Judicial, a nivel local, regional y nacional.
- Desarrollar programas de sensibilización para la tutela judicial efectiva de ancianos, mujeres y niños que pertenecen a los núcleos sociales que integran las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.
- Impulsar y suscribir acuerdos o convenios con instituciones públicas y privadas, afines al cumplimiento de sus objetivos.

10. El Sistema Nacional de Planeamiento

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas, y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

El Sinaplan tiene los siguientes objetivos:

- Orientar y definir métodos, procesos e instrumentos para articular e integrar en forma coherente la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales.
- Promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico.
- Desarrollar los procesos y las acciones para el seguimiento de la gestión para resultados de mediano y largo plazo.
- Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores públicos y privados en el proceso de formulación de los planes estratégicos.
- Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de medio y largo plazo.
- Visión de futuro compartida, concertada y de los objetivos y planes estratégicos.

El ámbito de aplicación es para los Poderes del Estado, Ministerio Público, Organismos Constitucionalmente autónomos, integrantes del Sistema Nacional de Elecciones, Empresas del Estado, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales.

El responsable del planeamiento estratégico es el Centro de Planeamiento Estratégico cuyas atribuciones conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país, apoyar al presidente del Consejo de Ministros en la planificación estratégica y asesorar a las entidades del Estado en la gestión de políticas y planes estratégicos de desarrollo.

Base legal

- Declaración de la Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO)

Resumen

| | |
|--|--|
| Acuerdo Nacional | 28° Política |
| Plan Estratégico de Desarrollo Nacional | Plan Bicentenario: Perú al 2021, aprobado mediante DS 054-2011-PCM. Eje Estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas. 1.5 Justicia |
| Políticas Institucionales | No existen en el Poder Judicial |
| Plan Estratégico Institucional -PEI- del Poder Judicial | PEI 2019-2022, aprobado mediante Resolución Administrativa 199-2019-P-PJ |
| Plan Operativo Institucional -POI- del Poder Judicial | POI 2020-2022, aprobado mediante Resolución Administrativa 257-2019-P-PJ |

CAPÍTULO III. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

1) La diversidad cultural y el Poder Judicial

En los últimos tiempos, el discurso de los representantes del Poder Judicial (Corte Suprema y Consejo Ejecutivo) es la apertura hacia la diversidad cultural y étnica en la sistema de impartición de justicia, es por ello, que ha venido desplegando un sin número de acciones y actividades para acercar la justicia a los ciudadanos especialmente a las poblaciones vulnerables, conforme se puede advertir de los compromisos asumidos por el Poder Judicial en su Hoja de ruta de la Justicia Intercultural, las 100 Reglas de Brasilia y algunas acciones que de ella derivan, junto con el trabajo diario y efectivo de sus más de 6000 jueces de paz a lo largo del territorio nacional que evaluaremos más adelante si este esfuerzo es suficiente para el cumplimiento de los objetivos.

Como parte de éste proceso que el Poder Judicial ha venido realizando, en el año 2010, decidió institucionalizar los denominados “Congresos Internacionales sobre Justicia Intercultural”, llevándose a cabo en dicho año los dos primeros congresos, en la ciudad de La Merced y Cajamarca, el primero respecto a comunidades nativas e indígenas y el segundo sobre rondas campesinas, y a partir de entonces se vienen organizando congresos anualmente, los que tuvieron lugar en distintos distritos judiciales del Perú.

Estos Congresos de Justicia Intercultural han adquirido una significativa gran importancia dentro de las políticas sobre interculturalidad que desarrolla éste Poder del Estado, y eso a que han representado no solo eventos idóneos para actualizar conocimientos sobre justicia intercultural, sino también para propiciar debates interculturales entre representantes de la justicia ordinaria y de la justicia especial, así como para la renovación de compromisos y el trazado de nuevas metas en la ruta de la interculturalidad.

En ese sentido, el Poder Judicial se comprometió a reducir las barreras de acceso a la justicia y fortalecer diversos mecanismos de participación y de colaboración

entre la justicia ordinaria, comunal y rondera. A tal efecto de impulsar la promulgación del Proyecto de Ley de Coordinación y Armonización de la Justicia Intercultural que la Corte Suprema del Perú presentó en su oportunidad al Congreso de la República, afianzar las mesas de trabajo interinstitucional, los protocolos de coordinación, atención y orientación en lenguas aborígenes y también las capacitaciones a los Jueces de Paz, así como poner en funcionamiento la Escuela Nacional de Justicia Intercultural, así como fortalecer la Justicia de Paz y la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y Justicia Indígena.

2) **La Oficina Nacional de Justicia de Paz**

La Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) fue creada mediante Resolución Administrativa 150-2004-CE-PJ expedida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de fecha 12 de agosto de 2004, como órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, con competencia a nivel nacional.

Posteriormente, acorde al “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Justicia de Paz” del año 2005, se crean las denominadas Oficinas Distritales de Apoyo a la Justicia de Paz (ODAJUP), mediante Resolución Administrativa 010-2007-CE/PJ, de fecha 31 de enero de 2007, como órganos de apoyo de cada Corte Superior de Justicia del país, con el objeto de analizar estudiar, planificar y que se oriente aquellas problemas difíciles de la Justicia de Paz y Justicia Intercultural en el país.

Seguidamente, en el año 2010, mediante Resolución Administrativa 417-2010-CE-PJ, expedida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, con fecha 13 de diciembre de 2010, se amplió sus funciones para la promoción de la coordinación interforal acorde a lo establecido en el artículo 149° de la Constitución Política del país.

La Ley N° 29824 -Ley de Justicia de Paz- promulgada el 3 de enero de 2012 y vigente a partir del 4 abril del mismo año, elevó a nivel legal la existencia y funcionamiento de la ONAJUP y las ODAJUP, variando la ubicación de estas últimas en la estructura organizacional del Poder Judicial para pasar de ser órganos

de apoyo de las Cortes Superiores de Justicia a órganos desconcentrados de la ONAJUP. El reglamento de la Ley de Justicia de Paz aprobado mediante Decreto Supremo 007-2103-JUS, de fecha 25 de junio de 2013, les asigna mayores funciones en materia de Justicia de Paz a estos órganos.

De igual forma, mediante la Hoja de Ruta sobre Justicia Intercultural aprobada mediante Resolución Administrativa 499-2012-P-PJ, expedida por la Presidencia del Poder Judicial el 17 de diciembre de 2012, se incorporan nuevas actividades en materia de coordinación interforal y de promoción de la actuación con pertinencia cultural de los Jueces de carrera a la ONAJUP y las ODAJUP, parte de lo cual ha quedado plasmado en los instrumentos de gestión institucional.

2.1 Áreas de trabajo

2.1.1 Justicia de Paz

La administración de justicia, como misión esencial del Poder Judicial, ha sufrido una serie de cuestionamientos por parte de la ciudadanía en nuestro país por razones que no viene al caso mencionar pero que son de público conocimiento. Frente a ese escenario, se encuentra una instancia jurisdiccional cuyos operadores se perciben de una manera diametralmente opuesta en términos de legitimidad ciudadana.

Se trata de una justicia a cargo de jueces legos o jueces ciudadanos elegidos democrática y popularmente de acuerdo a lo establecido por el artículo 152° de la Constitución Política, la Ley 26859 -Ley Orgánica de Elecciones- y la Ley 29824 -Ley de Justicia de Paz-, por ello, depositarios de la soberanía popular. Son Jueces que no conocen el derecho oficial que se imparte en las aulas universitarias, pero sí conocen, y bastante, los criterios de justicia o reglas de convivencia social que se han forjado a través de los años y que son constantemente renovadas en sus comunidades, en virtud a las cuales promueven la conciliación o resuelven los conflictos interpersonales o colectivos.

Estos Jueces utilizan la conciliación judicial como el medio más idóneo para solucionar conflictos, y cuando ésta no puede producirse están facultados a dirimirlos mediante sentencias que expiden en equidad (sin aplicar derecho y en base lo que consideran justo para las partes) y de acuerdo a su leal saber y entender; o, aplicando el derecho propio o reglas de convivencia social vigentes en la circunscripción en la que ejercen jurisdicción (lo que desde la Colonia se ha denominado peyorativamente "usos y costumbres").

Prestan sus servicios sin percibir una remuneración del Estado ni estar vinculados laboralmente a él, son miembros destacados y reconocidos en sus comunidades (comunidades campesinas, comunidades nativas, centros poblados, anexos, caseríos, asentamientos humanos, etc.), que dedican parte de su tiempo para atender los conflictos o controversias que se suscitan en ellas con el propósito que sus pobladores vivan en armonía y paz social.

A esta justicia la encontramos en los lugares más alejados del país, allí donde el Estado llega con grandes falencias y dificultades o simplemente no llega, así también, en las zonas periféricas de las grandes urbes adonde han migrado pobladores del interior o de zonas rurales en busca de un mejor porvenir. Estamos hablando de la justicia de paz.

Los Jueces de Paz, con los Juzgados de Paz Letrados, constituyen la instancia básica del Poder Judicial, según el Registro Nacional de Juzgados de Paz que integra el Registro Nacional de la Justicia de Paz existen más de 6,000 Juzgados de Paz a la fecha, y 626 Juzgados de Paz Letrados a diciembre de 2018, según la publicación que figura en el portal institucional del Poder Judicial, constituyendo el 78.88% del total del universo de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Solo los Juzgados de Paz conocen y resuelven aproximadamente 750,000 procesos judiciales al año, de los cuales concilian alrededor del 75%, Según el informe "Diagnóstico Situacional Nacional del Servicio de Justicia de Paz y Justicia de Paz", Movimiento Manuela Ramos, abril 2008, realizado por el Poder Judicial con el apoyo técnico y financiero del Proyecto JUSPER de la Unión

Europea., mientras que el total de los órganos jurisdiccionales de la justicia ordinaria conocen y/o resuelven anualmente 1'372,582 procesos al año (Dato a 2016, contenido en el PEI 2019-2022 del Poder Judicial aprobado mediante Resolución Administrativa 199-2019-P-PJ del 29 de marzo de 2019), pero que, según la data histórica de carga procesal es el promedio de procesos resueltos por los órganos jurisdiccionales de la justicia ordinaria, por lo que puede servir como referencia para el análisis). Así las cosas, es forzoso concluir que sólo estos datos justifican cualquier esfuerzo para consolidar y fortalecer la gestión y funcionamiento de esta instancia del Poder Judicial.

Ahora bien, salvo los trabajos de los investigadores de Brandt, Pásara, Siles y dos estudiosos más, en el Perú no hay muchos trabajos que aborden con profundidad la Justicia de Paz y tampoco información estadística confiable sobre sus aspectos más relevantes y de la incidencia de sus particularidades en materia de acceso a la justicia de ciudadanos en condición de vulnerabilidad; sin embargo, todos coinciden en que la justicia de paz, teniendo suma relevancia en la administración de justicia y perteneciendo al Estado, se encuentra en una situación de clamoroso abandono por parte de aquel.

La relación constante de la ONAJUP y las ODAJUP del país con los Juzgados de Paz y los Jueces de Paz da testimonio de esta lamentable realidad, ya que se verifica en el sitio o a través de estos operadores las necesidades insatisfechas y la difícil situación que atraviesan por el afán de servir a su comunidad, dado que, salvo algunas excepciones de juzgados de paz ubicados en la periferia de las grandes urbes, éste no le produce renta, sino, por el contrario, una afectación a su precaria economía, al exigírsele bajo intimación a realizar notificaciones de los órganos de la justicia ordinaria con cargo a su propio peculio.

En otro orden de ideas, pero no menos importante, se encuentra el tema referido al sector de la población beneficiaria del servicio que brindan los Juzgados de Paz. Al respecto, es propicio citar lo señalado por el investigador Alemán Brandt quien en uno de los más profundos estudios sobre la Justicia de Paz realizado hasta

el momento señala: “a éstos (los Juzgados de Paz) acuden ante todo personas que pertenecen a los estratos bajos, a los sectores mayoritarios de la sociedad. Por eso la Justicia de Paz ha sido denominada “la justicia para los pobres”. De esta descripción fácilmente podrá entenderse que la Justicia de Paz beneficia a los sectores menos favorecidos de la población, por tanto, si el Poder Judicial desea superar las barreras económicas de acceso a la justicia debe hacer un esfuerzo mayor para fortalecer este servicio.

En ese entendido, solo se comparte un aspecto, dado que a modesta opinión, no es la atención de conflictos entre personas de estratos bajos lo que identifica a la Justicia de Paz, sino de personas que son cultural, étnica y lingüísticamente diversas para las que un operador jurisdiccional de su propia comunidad que responde justamente a esas características es el más apropiado, además del factor geográfico que siempre tiene mucha significación cuando de recurrir a un tercero para componer o resolver un conflicto se trata.

Asimismo, resulta pertinente mencionar, con el propósito que se valore en términos más precisos a la Justicia de Paz, que los Jueces de Paz tienen asignada la función de fedatario público y realizan ciertos actos notariales básicos, y son a través de ellos en que los acuerdos de las comunidades y rondas adquieren formalidad, se ha producido y/o produce la transferencia de posesión y propiedad de inmuebles y muebles, se otorgan diversas constancias y certificaciones que le son exigidas a los pobladores rurales por la diversas instancias de la administración pública y entes privados.

Según la información referencial proporcionada por estos operadores en los talleres de capacitación, los actos notariales son realizados en mayor cantidad que los jurisdiccionales, lo que nos puede dar una idea de la importancia de la presencia de la justicia en las zonas rurales. Últimamente, cuando empresas del sector agrario han comprado grandes extensiones de terreno en el interior del país, se ha evidenciado que millones de actos de transferencia de propiedad y/o

posesión de predios rurales en esas zonas han estado a cargo de los juzgados de paz.

A ello, se deben añadir la función fiscal (levantamiento de cadáveres); de juez constitucional por delegación (cuando el acto violatorio del derecho constitucional se produce o amenaza producirse en una zona de difícil acceso); de auxiliar judicial (que diligencia exhortos sobre notificaciones, inspección judicial y declaración testimonial), que ejecutan los Jueces de Paz, lo que evidencia su singular importancia en las relaciones jurídicas, sociales y económicas que acontecen en las zonas rurales del país, las que abarcan el 80% de su territorio.

2.1.2 Justicia Intercultural

Uno de los pilares básicos históricos sociales del Perú es la pluralidad étnica y cultural de la nación. Una de las manifestaciones de esta pluralidad es la coexistencia de múltiples sistemas de justicia en diferentes ámbitos geográficos y poblacionales del país. Cada uno de estos sistemas de justicia, en mayor o menor medida, tiene un origen étnico o cultural propio, pero, también es fruto de la constelación de fuerzas políticas, culturales y normativas de una determinada localidad.

A finales del Siglo XIX y durante el siglo XX pueden identificarse algunos niveles de relación entre los sistemas de justicia especial y el sistema de justicia del Estado o justicia ordinaria. La necesidad convertida en una obligación de cómo poder solucionar los conflictos intra e intercomunales condujo a muchos pueblos y comunidades a recuperar prácticas culturales para satisfacer sus propias necesidades de justicia.

La Constitución Política de 1993 fue la primera en reconocer, a este nivel y simultáneamente, la identidad étnica y cultural como derecho de las personas y deber del Estado (artículo 2º, inciso 19), además de encomendar a la ley el establecimiento de formas de coordinación entre las funciones jurisdiccionales de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, con los

juzgados de paz y las demás instancias del Poder Judicial (artículo 149°), aspectos que fueron incorporados por el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes.

El pluralismo jurídico de la Constitución Política de 1993, se asienta sobre el derecho de los pueblos indígenas a una cultura común de existir, desarrollar y regular sus propias instituciones comunales y sus formas de vida, tales como el derecho a solucionar los conflictos que se susciten al interior de sus territorios.

Es así, a partir del llamado “reconocimiento constitucional”, el Poder Judicial ha venido haciendo múltiples esfuerzos tendientes; primero, al reconocimiento del pluralismo legal en el país y de la existencia de otros operadores jurisdiccionales distintos a los suyos; segundo, a la institucionalización de políticas de relacionamiento y coordinación entre los operadores de la jurisdicción indígena o comunitaria y rondera, asumiendo una serie de responsabilidades orientadas a promover el acceso a la justicia de poblaciones rurales, en el marco de los compromisos del Acuerdo Nacional, específicamente la vigésimo octava política de Estado que señala que: “Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la Justicia de Paz así como regular la complementariedad entre el Poder Judicial y la justicia comunal”; y, también, a la promoción de la actuación con pertinencia cultural de los jueces de carrera.

Otro registro importante del esfuerzo emprendido, es el ya mencionado Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, elaborado en el año 2004, en el seno de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia -CERIAJUS-.

De igual forma, debe resaltarse el compromiso que asume el Poder Judicial en el año 2010 (Resolución Administrativa 266-2010-CE-PJ) de implementar las "Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad" y la "Carta de Derechos de las Personas ante el Poder Judicial peruano". Las Reglas de Brasilia establecen la conveniencia de promover las formas de resolución de conflictos de las comunidades indígenas y propiciar su

armonización con la administración de la justicia estatal (Regla 48). Luego, la Carta de Derechos establece en su Compromiso 9, que el ciudadano tiene derecho a ser atendido de forma respetuosa y adaptada a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales. Por último, señala que la persona perteneciente a una comunidad indígena tiene derecho a ser atendido según el Convenio 169 de la OIT y a que se le preste el servicio de justicia mediante un intérprete, entre otros.

El Acuerdo Nacional (AN), 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.

La Política Vigésimo Octava está referida a: Plena vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial: " Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia. Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz; (e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la

Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (h) garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos".

Producto de estos compromisos, a partir del año 2010, se sucedieron otros hitos importantes en el Poder Judicial: la organización de los congresos internacionales sobre justicia intercultural y sus encuentros preparatorios en algunos de ellos; la ampliación de las facultades y competencias de la ONAJUP y sus ODAJUP para que sirvan también de entes facilitadores de la coordinación entre la justicia ordinaria, la justicia de paz y la jurisdicción comunal o indígena; y el encargo expreso del diseño, promoción, impulso y sistematización de las acciones de coordinación intercultural en justicia, así también para que promuevan que los jueces estatales actúen con pertinencia cultural.

2.2 Funciones del ente rector de Justicia de Paz e Interculturalidad del Poder Judicial

Actualmente la ONAJUP y las ODAJUP tienen asignadas funciones a través de cinco (5) fuentes distintas: a) La Ley 29824 -Ley de Justicia de Paz-; b) El Reglamento de la Ley de Justicia de Paz aprobado por DS 007-2013-JUS; c) La Hoja de Ruta en Justicia Intercultural; d) El Reglamento de Organización y Funciones -ROF- del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial vigente aprobado por Resolución Administrativa 284-2016-CE-PJ; y, e) Los reglamentos que aprobó el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial para regular el proceso de elección popular y el procedimiento disciplinario de los jueces de paz; la creación de juzgados de paz; el ejercicio de funciones notariales de los Jueces de Paz; su intervención en conflictos patrimoniales; el reembolso de los gastos en que incurre al diligenciar exhortos; los registros de justicia de paz y justicia especial, entre ellos, el de intérpretes y traductores de lenguas indígenas u originarias.

De acuerdo a las normas antes mencionadas, las principales funciones de la ONAJUP son:

- Investigar, promover y sistematizar los mecanismos de coordinación y colaboración existentes entre el sistema de justicia indígena y la justicia de paz con la justicia ordinaria;
- Promover la actuación con pertinencia cultural de los jueces de carrera cuando procesan a ciudadanos indígenas;
- Proponer la normativa interna aplicable a los juzgados de paz y a sus operadores;
- Proponer y ejecutar las acciones que permitan el adecuado funcionamiento de los juzgados de paz a nivel nacional;
- Diseñar y difundir los planes nacionales de capacitación, apoyo y orientación a los jueces de paz y a otros operadores del Poder Judicial cuya actuación incida sobre el desarrollo de la justicia de paz;
- Proponer los documentos de gestión administrativa propios y de sus oficinas distritales;
- Coordinar, supervisar y evaluar las actividades de las ODAJUP y diseñar y promover medidas de apoyo a la justicia de paz, supervigilar los procesos de elección popular y selección de jueces de paz;
- Opinar técnicamente en los procedimientos disciplinarios incoados contra jueces de paz y en la atención de propuestas de creación de juzgados de paz.
- Otros asignados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Así, la ONAJUP despliega las funciones principales supra descritas, en dos ámbitos de trabajo:

- i) *La justicia de paz*, que se administra y se imparte a través de los jueces de paz; para la que debe formular, planificar, gestionar, ejecutar y evaluar las actividades para su fortalecimiento y consolidación.

- ii) *La justicia intercultural*, que involucra a la *justicia especial*, ejercida dentro de su ámbito territorial por las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, con fundamento en su derecho propio; para la que debe formular y ejecutar planes y acciones de coordinación y cooperación interforal; y, la *justicia ordinaria*, con la que también debe desarrollar políticas de coordinación con la jurisdicción especial, así como promover la actuación con pertinencia cultural de los jueces de carrera.

En la entidad se ha denominado a este ámbito como "justicia indígena"; sin embargo, no se aborda a los operadores jurisdiccionales de los pueblos indígenas (categoría que en el Perú se utiliza para identificar a comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas acorde a lo establecido por el artículo 149° de la Constitución Política) sino para establecer líneas de cooperación y coordinación con la justicia estatal, por tanto, mal puede identificarse a este órgano con ese rótulo.

Como podrá apreciarse el universo de beneficiarios y/o contrapartes en el segundo ámbito es inmenso, por tanto, es necesario que se tome conciencia de la magnitud de la empresa que se ha empeñado en ejecutar el Poder Judicial, ya que sobrepasa la capacidad de respuesta de la ONAJUP.

2.3 Recursos Humanos

La ONAJUP y las ODAJUP, que son actualmente sus órganos desconcentrados ubicados en los distritos judiciales del país (excepto Lima en la que no existen juzgados de paz) cuentan con el siguiente personal:

| Cargo | Régimen |
|-------|---------|
|-------|---------|

| | |
|-------------------------------|-----|
| Jefe de Oficina Nacional | 728 |
| Secretaria | 728 |
| Asesor Justicia Paz | CAS |
| Asesor Justicia Paz | CAS |
| Asesor Justicia Paz | CAS |
| Asesor Justicia Intercultural | CAS |
| Asesor Justicia Intercultural | CAS |

La ejecución de las actividades en los distritos judiciales a través de las ODAJUP está a cargo de treinta y tres (34) coordinadores/jefes (a razón de uno por órgano desconcentrado), algunos a dedicación exclusiva y otros en adición a sus funciones jurisdiccionales o administrativas (por las que no reciben contraprestación económica alguna).

Los coordinadores/jefes de ODAJUP no ocupan puestos previstos en el cuadro de asignación de personal (CAP), llamado Manual de Perfiles de Puestos -MPP- en las normas de SERVIR, de la ONAJUP (como debería ser considerando que las ODAJUP son sus órganos desconcentrados), de allí que, la relación de dependencia de esta oficina con la mayoría de ellos es confusa, atendiendo a que éstos cumplen otras funciones en adición a las de Justicia de Paz y Justicia Intercultural, son designados por los presidentes de las Cortes Superiores (aunque la atribución para la designación de los coordinadores de las ODAJUP, está asignada al jefe de la ONAJUP, en acuerdo a lo previsto en el artículo 68º, literal m) del Reglamento de la Ley de Justicia de Paz, en algunos casos, estos funcionarios son designados por los presidentes de las Cortes Superiores y sus remuneraciones son financiadas con cargo a los presupuestos de aquellas.

3. Instancias de coordinación

La ONAJUP mantiene relaciones de coordinación intrainstitucional con la Comisión sobre Justicia Intercultural (antes Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz) y la Comisión de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad, que tienen a cargo acciones de política institucional vinculadas a población indígena, Independientemente de las relaciones de subordinación que mantiene con el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, del que es su órgano de línea.

Asimismo, se vincula con la Comisión de Implementación de la Ley 30364 -Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar- que involucra a los Jueces de Paz, y, relativamente, con la Comisión de Justicia de Género en atención que la implementación de dicho enfoque debe ser transversal en las actividades de la entidad.

A nivel interinstitucional mantiene relaciones de coordinación por la funciones encargadas con el Ministerio de Cultura (Vice Ministerio de Interculturalidad, Dirección de Lenguas Indígenas), el Ministerio de Justicia (Vice Ministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia y el Consejo del Notariado), el Ministerio del Interior (Dirección de Rondas Campesinas y Dirección de Gobierno Interior), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales). De todas estas entidades, solo con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos está vigente un convenio de cooperación interinstitucional.

4. Acciones con Enfoque Intercultural del Poder Judicial

Mediante la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones -ROF- del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (Resolución Administrativa 227-2012-CE-PJ del 12 de noviembre de 2012) y El ROF modificado posteriormente por la Resolución Administrativa 110-2016-CE-PJ, de fecha 4 de mayo de 2016 y luego a través de la Resolución Administrativa 284-2016-CE-PJ, de fecha 9 de

noviembre del mismo año, se fueron estableciendo la denominación, funciones y competencias establecidas para la ONAJUP.

En esa oportunidad se empezaron a tejer las relaciones de coordinación y cooperación de los jueces con los operadores de la jurisdicción especial y las organizaciones regionales y nacionales que los representaban.

A partir de ello, por ejemplo, se han creado los centros judiciales de formación intercultural (llamados indistintamente "escuela" o "instituto", según el rótulo asignado en cada sede judicial) tal como es el caso del Distrito Judicial de Cajamarca, se creó el Instituto de Justicia Intercultural, como espacios de investigación socio jurídica, de intercambio de saberes y buenas prácticas, de formación de sus operadores y de coordinación. Estos centros tienen por objetivo realizar labores de investigación y capacitación permanente a los operadores de la jurisdicción ordinaria, la justicia de paz y la jurisdicción especial o comunal, además, fortalecer las habilidades y capacidades de diálogo intercultural entre los jueces y los actores de justicia comunal y rondera con fines de promover la coordinación y entendimiento armónico como expresión de un mutuo y respetuoso reconocimiento de la diversidad cultural y el aporte de cada uno de ellos a favor de la paz social para la población rural. Cabe destacar que estos centros, siendo una actividad nueva en el Poder Judicial, no han contado ni cuentan a la fecha con fuentes de financiamiento específicas para sus actividades.

Éstos centros judiciales de formación intercultural de los distritos judiciales de Apurímac, Cajamarca y San Martín tuvieron en el periodo 2010-2012 un desarrollo importante gracias al aporte técnico y financiero del Proyecto PROJUR Fase III (de la cooperación suiza) que ejecutó la ONAJUP, periodo en el cual se les proporcionó los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para desarrollar su labor logrando resultados importantes que han sido capitalizados por el Poder Judicial en las políticas institucionales en materia de justicia intercultural.

Aunado a lo anterior, es importante destacar la conformación al más alto nivel de la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz mediante Resolución Administrativa 202-2011-PE-PJ de la Presidencia del Poder Judicial, con la misión de monitorear la ejecución de la hoja de ruta en esas materias y formular los Anteproyectos de la Ley de Coordinación (que denominan “Ley de Armonización Intercultural de la Justicia”) y la Ley de la Justicia de Paz; lo que constituye una clara muestra de esta afirmación. Fruto de este trabajo es la Ley 29824 -Ley de Justicia de Paz-. Este órgano ad hoc actualmente es denominado más acertadamente "Comisión de Justicia Intercultural" y su Plan de Trabajo.

La mencionada Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural, aprobada por Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial 499-2012-P-PJ, tiene como propósito fortalecer la justicia intercultural en el Perú, por ello contiene una serie de lineamientos y acciones que debe realizar el Poder Judicial para fortalecer su relación con la jurisdicción especial. Además, establece un conjunto de principios y compromisos que rigen hoy estas políticas interculturales y de coordinación interforal; entre ellos, la reestructuración de la ONAJUP, adicionando a sus objetivos uno de carácter funcional esencial: el contribuir al reconocimiento e interacción de los sistemas de justicia en el país, acorde a lo establecido por el artículo 149° de la Constitución Política.

Para lograrlo, le otorga entre otras múltiples funciones, la de integrar y coordinar los distintos programas y órganos relacionados con la justicia intercultural, a nivel local, regional y nacional; formular políticas para la coordinación interforal; desarrollar y promover programas de colaboración, capacitación, sensibilización y formación sobre justicia intercultural a todo nivel, tal como establece el Apartado 3 de la Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural.

La ONAJUP ha presentado a la Presidencia del Poder Judicial (órgano que aprobó aquella que se encuentra vigente) una propuesta de nueva Hoja de Ruta sobre Justicia Intercultural para el periodo 2018-2022, en enero de 2018, la misma que aún no ha sido aprobada y, de ser el caso que se considere necesario hacerlo en

vista del vencimiento del plazo de vigencia de la primera, deberá ser reformulada en vista del tiempo transcurrido.

Asimismo, la ONAJUP, mediante Oficio 043-2018-ONAJUP-CE-PJ del 14 de junio de 2018, recibido por su destinataria el 23 del mismo mes y año, presentó al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, a través del despacho de la Jueza Suprema Consejera Janet Tello Gilardi (en ese entonces responsables de estos temas en el órgano de gobierno judicial), el proyecto de "Guía para la elaboración y valoración de precias antropológicas" para su aprobación, documento que está a la espera de que se cumpla con ello para empezar a su implementación a nivel nacional, al haber superado ya su fase de socialización y validación en diferentes Cortes Superiores de Justicia del país.

Ahora bien, todas las acciones y esfuerzos antes detallados, que viene proyectando la política institucional del Poder Judicial sobre esta materia durante los últimos años, estableciendo una dirección clara al atribuir y ampliar competencias a la ONAJUP para sostener y profundizar el desarrollo e institucionalización de los procesos de armonización entre la justicia estatal y la justicia comunal y rondera, no han trascendido como debe ser a la esfera de la operativización y la transversalización de las acciones que, producto de una mala planificación estratégica y formal, aterricen resultados y logros concretos y medibles al respecto.

Para ello y como ya se ha mencionado, es necesaria su compatibilización y adecuación a los objetivos y metas del Poder Judicial, con miras a lograr el progreso y desarrollo ordenado y coherente que la formulación de todo plan persigue en cumplimiento del Decreto Supremo 03-2015-MC.

5. El Poder Judicial y los Protocolos Interculturales

Es importante señalar, en acápite diferente, pero no menos importante, la dación de Protocolos con enfoque intercultural elaborados por el Poder Judicial, que

sienta una de las bases materiales de un diálogo interinstitucional para que otras instituciones involucradas en el acceso a la justicia como el Ministerio Público, Defensoría Pública y Policía Nacional, se sumen para definir la Hoja de Ruta Intercultural.

Estos Protocolos tienen la finalidad justamente de paliar las brechas de desigualdad por las diversidades culturales y aprobadas mediante Resolución Administrativa N° 333-203-CE-PJ: (1) Protocolo de coordinación entre sistemas de justicia y el (2) Protocolo de actuación en procesos judiciales que involucren a Comuneros y Ronderos.

- ***El Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia.-*** está orientado a establecer principios, pautas, y estrategias que las autoridades de la jurisdicción ordinaria y la justicia especial deben tener en cuenta al momento de establecer las relaciones; así como también para procesar mejor los conflictos de competencia interforal y generar espacios permanentes de diálogo intercultural bajo ninguna forma de discriminación y con criterios de reciprocidad según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y el artículo 149° de la Constitución.

- ***El Protocolo de actuación en procesos judiciales que involucren a Comuneros y Ronderos.-*** está orientado a implementar la pertinencia cultural en los servicios que brinda el Poder Judicial a estos actores cuando se encuentren inmersos en procesos ordinarios, estableciendo para tales efectos algunas garantías relacionadas con los derechos culturales y lingüísticos, así como un conjunto de principios y reglas que produzcan un cambio positivo en el comportamiento de las autoridades estatales frente a estos ciudadanos y sus colectivos (ONAJUP, 2015).

6. Actividades auxiliares

De lo indicado, cabría cuestionarse sobre la relación que existe entre todo lo antes descrito, respecto del mejoramiento, consolidación y fortalecimiento de la justicia de paz, y los procesos de planificación y gestión estratégica de la ONAJUP y sus

órganos desconcentrados, puesto que hay intentos de mejorar pero no se visibiliza en la realidad.

Es de observarse, que en tanto el Poder Judicial ha señalado que realiza acciones de fortalecimiento de la Justicia de Paz, ha reducido considerable y paulatinamente el presupuesto destinado para estas actividades. Esto, definitivamente, demuestra que no se condice el discurso institucional sobre acceso a la justicia en zonas rurales del país que tienen como actores principales a los jueces de paz con los recursos que efectivamente destina para superar las barreras que la afectan.

Lo mencionado tiene un agravante, desde hace más de un quinquenio, las Cortes Superiores de Justicia requieren a los jueces de paz el diligenciamiento de exhortos y de notificaciones, siendo lo primero una función asignada a estos operadores con la condicionante que los gastos en los que incurra les sean reembolsados; mientras que la segunda no lo es, pues, para todos los efectos, es un servicio para el que se contrata a las empresas de mensajería o courier.

Esto requerimientos se han incrementado en forma exponencial, especialmente en materia penal, sin embargo, no cumple con su contraprestación, es decir, con reembolsar a los jueces de paz los gastos en los que incurren al cumplir con el encargo, lo que ha generado su lógica protesta y, en muchas ocasiones, la devolución de las cédulas de notificación. Esto ha tenido como respuesta institucional la intimación con iniciarles procesos penales y procedimientos disciplinarios y, en reiteradas ocasiones, esta intimación se ha hecho efectiva.

Para evitar estos actos que son arbitrarios y hasta configuran el delito de trabajo forzoso, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó a propuesta de la ONAJUP el Reglamento "Procedimiento para el pago al juez de paz por concepto de reembolso de gastos en los que incurre en el diligenciamiento de exhortos" mediante Resolución Administrativa 175-2017-CE-PJ del 10 de mayo de 2017, en el que se indica claramente los procedimientos que deben seguirse para hacer

efectivo el reembolso, acopiar y sistematizar la información cuantitativa, hacer la previsión presupuestal anual, etc.

A pesar que constituye un mandato del órgano de gobierno judicial, la Gerencia de Planificación del Poder Judicial se ha mostrado reacia a considerar ese concepto en el presupuesto institucional aduciendo una falta de estimación exigiendo a la ONAJUP que ejecute las funciones que el reglamento le asigna a las Cortes Superiores de Justicia y la Gerencia General, por lo que, hasta la fecha, solo se paga parcialmente en algunas Cortes Superiores de Justicia.

Esta circunstancia está causando un serio perjuicio a la justicia de paz; en principio, a los jueces de paz, quienes tienen que asumir con sus escasos recursos el costo del diligenciamiento de exhortos y notificaciones; así también sufrir el involucramiento en procesos penales y/o procedimientos disciplinarios por no cumplir con esas comisiones a pesar que la ley está de su parte. También se ha perjudicado a este subsistema de justicia, porque debido a lo anotado muchos jueces de paz que son líderes comunales están renunciando o esperan la culminación de su periodo de designación y no aceptan ser reelegidos (como es tradicional en los jueces de paz); la participación de la mujer se ha reducido en un 10% (antes del universo de jueces de paz el 19% eran mujeres, hoy solo son el 9%).

En consecuencia, es necesario que se busque alguna alternativa de solución que debe ser el disponer el estricto cumplimiento del reglamento o, en su defecto, crear un sistema de notificación en zonas rurales, tal como vienen proponiendo la ONAJUP desde hace más de seis años.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS

El Poder Judicial tiene un serio déficit en materia de planificación estratégica, debido a que, hasta la fecha, no ha formulado ni aprobado la política institucional sobre justicia de paz y justicia intercultural (cabe indicar, que tampoco cuenta con una referida a la justicia ordinaria), razón por la que ambas materias tienen poca incidencia en el planeamiento estratégico y operativo de esta entidad; y, por ello, también en el presupuesto institucional.

Esta situación genera la imposibilidad de atender las necesidades básicas de funcionamiento de los 482 Jugados de Paz que hay en el Distrito Judicial de Cajamarca y los más aproximadamente 6,000 juzgados de paz existentes a nivel nacional a la fecha, y no se logren consolidar las relaciones de cooperación y coordinación interforal del sistema estatal de justicia con las autoridades jurisdiccionales de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, de acuerdo a lo establecido por el artículo 149° de la Constitución Política, ni se siga promoviendo la actuación con pertinencia cultural de los jueces de carrera, manteniendo la situación de exclusión y discriminación de la población rural.

El déficit del Poder Judicial, en este campo es histórico, por ejemplo, en el periodo 2009-2018, el Poder Judicial no contó con un PEI, sino el denominado "Plan de Desarrollo Institucional del Poder Judicial 2009-2018" aprobado mediante Resolución Administrativa 182-2011-CE-PJ, habiendo aprobado uno (PEI) recién el 2018 (Plan Estratégico Institucional 2019-2021 del Poder Judicial), a través de la Resolución Administrativa 067-2018-CE-PJ y con una vigencia de tres (3) años.

Posteriormente, con Resolución Administrativa 199-2019-CE-PJ del 29 de marzo de 2019, se aprobó el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 del Poder Judicial, atendiendo a que de acuerdo a la "Guía de Planeamiento Operativo Institucional" modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 053-2018-CEPLAN/PCD, se establecieron nuevas consideraciones para la elaboración del PEI y

del POI Multianual, su seguimiento y evaluación, así como la ruta estratégica relacionada a la priorización de inversiones.

En ambos documentos de gestión, no se considera a las políticas y acciones de la entidad en materia de justicia de paz y justicia intercultural como un objetivo estratégico, sino sólo como acciones estratégicas (AE1 y AE2) del objetivo estratégico relacionado a "facilitar el acceso a la justicia para la población a nivel nacional" (OEI.01), que tiene como propósito principal superar las barreras de acceso a la justicia (ordinaria o estatal) que afecta a los ciudadanos (especialmente de las grandes urbes), por lo que las actividades estratégicas están dirigidas a potenciar los juzgados y tribunales para que sean más "accesibles" a la población en términos de calidad, oportunidad y cobertura.

El acceso a la justicia desde la otra perspectiva parte de un enfoque distinto (que es mucho más amplio que el tradicional y casi obsoleto que es equivalente al "derecho a la tutela judicial efectiva") y tiene que ver con el "derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas por medio de toda clase de mecanismo eficaz que permita solucionar un conflicto" (PNUD, 2005). En él, se hace referencia a otras vías alternas y complementarias a los sistemas judiciales oficiales en la resolución de conflictos, como la justicia de paz, la justicia indígena o comunal y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (arbitraje, conciliación, mediación), por ejemplo.

Cualquier diagnóstico de la realidad peruana no puede dejar de lado el hecho que el Perú tiene en sus pilares históricos sociales a la pluralidad étnica y cultural de la nación, y que una de las manifestaciones de esta pluralidad es justamente la coexistencia de múltiples sistemas de justicia en diferentes ámbitos geográficos y poblacionales del país, cada uno de estos sistemas de justicia, en mayor o menor medida, tiene un origen étnico o cultural propio, pero, también es fruto de la constelación de fuerzas políticas, culturales y normativas de una determinada localidad.

Es por eso que, desde hace más de un decenio, las autoridades judiciales de ese tiempo definieron, aprobaron y dispusieron la ejecución de acciones que tienen como propósito generar un sistema de justicia intercultural, tales como La "Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural", las "Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de personas en condiciones de Vulnerabilidad", la "Carta de Derechos de los Ciudadanos ante el Poder Judicial peruano", los Protocolos de Coordinación interforal y Actuación con pertinencia cultural de los jueces de carrera, la generación de espacios de diálogo intercultural en justicia como los congresos internacionales sobre justicia intercultural, las mesas de trabajo sobre justicia intercultural, los centros judiciales de formación intercultural, los plenos interculturales, los plenos jurisdiccionales sobre justicia intercultural, etc.

La construcción de este sistema requiere, obviamente, de planeamiento estratégico (diagnóstico, análisis prospectivo, estrategias, indicadores, medición de resultados, etc.) y no solo de un conjunto de acciones sin un norte definido.

Ahora bien, el 8 de mayo de 2019, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley 30942 -Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia-, a través de la que se crea este organismo con la finalidad de impulsar la reforma del sistema de justicia. Está integrado por los titulares de los tres poderes públicos, el Fiscal de la Nación, el presidente del Tribunal Constitucional, el presidente de la Junta Nacional de Justicia, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo.

El principal encargo del legislador es que en el plazo de noventa (90) días calendario, contados a partir de su instalación, presente la propuesta de política pública en materia de justicia. Habiéndose instalado el 27 de mayo de 2019, se entiende que el 27 de agosto de 2019, debía haber atendido el encargo.

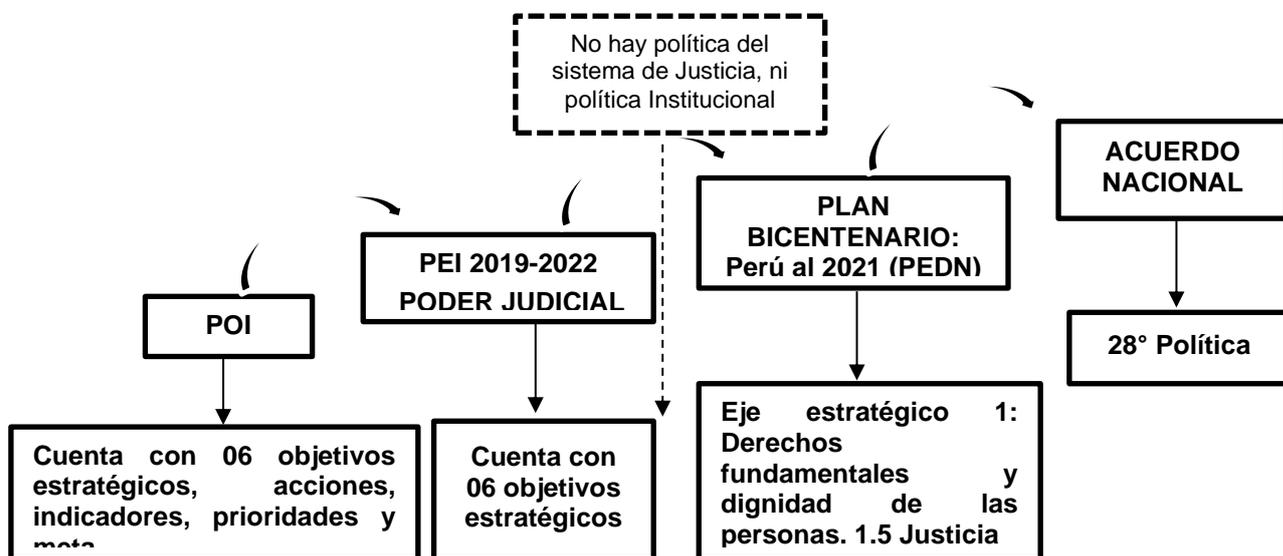
Han transcurrido diez (10) desde su instalación y hasta la fecha solo se han limitado a elaborar una matriz de acciones preliminares que considera diversos objetivos prioritarios (impulsar la gobernanza de datos e interoperabilidad en el sistema de justicia, facilitar el acceso a la justicia de todas las personas, modernizar los procesos

judiciales no penales, modernizar los procesos penales y el sistema penitenciario, fortalecer los recursos humanos de las instituciones del sistema de justicia, mejorar el ejercicio y la formación para la abogacía, fortalecer las políticas anticorrupción, el control disciplinario y ético, combatir la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, fortalecer la predictibilidad de las decisiones judiciales y la adecuación normativa), y a recibir los aportes de diversos sectores.

En estos objetivos prioritarios, nuevamente, se invisibilizan los otros sistemas de justicia distintos al estatal (justicia de paz y justicia comunal y rondera) y solo se les menciona de relucina, sin apreciar la importancia que tienen para un tercio de la población del país.

Si esta situación es cuestionable, lo es más porque está vigente la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural que debe ser implementada en todas las entidades públicas y que hasta ahora, solo está escrito en papeles.

Es por ello, que el Poder Judicial, debido a la deficiente planificación estratégica no ha podido consolidar una política Intercultural, y esto se advierte a la luz del modelo estratégico que señala la LOPE – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – en la cual se establece de forma ordenada los documentos de gestión que sirven de horizonte a las acciones que ejecuta el Ejecutivo, y que claramente se observa en líneas generales que no existe una política institucional dentro del Poder Judicial, por ende invisible el cumplimiento del D.S 03-2015-MC.



Lo anterior constituye la evidencia del mínimo interés de los gobernantes y políticos de reformar el sistema judicial, por un lado, y de atender las necesidades de justicia de la población rural, por otro, lo que debe ser objeto del reclamo ciudadano y el no cumplimiento de una política nacional.

Por otro lado, el reconocimiento de los protocolos interculturales deberían convertirse en herramientas valiosas e indispensables, que ofrecen un importante apoyo al marco normativo local y nacional, de tal forma que garanticen el cumplimiento de cada uno de sus postulados sin importar la multiplicidad de doctrina y visiones, apoyados exclusivamente en la aceptación y cumplimiento de éstos.

Sin embargo, desde la dación de éstos Protocolos, al no tener carácter vinculante y coactivo, poco o nada se han venido aplicando en la realidad por los destinatarios iniciales y finales, ni en la atención a éstos grupos, mucho menos en las decisiones judiciales, para tal efecto, es oportuno entonces señalar la consideración jerárquica constitucional de protección a éstos grupos culturales, ya que el Perú se reconoce como un país multicultural, y reconoce su organización y administración, difiriendo en el contexto.

La mayor distancia las poblaciones indígenas, comunidades campesinas, rondas campesinas y el entorno judicial se genera a partir de la falta de reconocimiento de los primeros por el segundo como sujetos estructuralmente distintos a otras personas usuarias del sistema de justicia ordinaria.

Ante esta situación, se necesita un grado mínimo de especialización y empatía para poder lograr una intervención efectiva, garantizando tutela, y sobre todo una adecuada valoración de la participación de las personas culturalmente diferente.

En un contexto como el nuestro, de democracia constitucional, en el que la premisa fundamental es netamente la protección de la Constitución, y por ende, la protección de los derechos fundamentales de las personas, la actuación de todas las instituciones

involucradas en el sistema de justicia resulta de mayor relevancia, en la medida que estas acciones y procedimientos reflejan un mecanismo de garantía de las poblaciones indígenas, campesinas y rondas campesinas.

Es por ello que la protección de los derechos fundamentales, dentro de ellos el acceso a la justicia y el reconocimiento a la pluralidad étnica y cultural de la nación, que a su vez, engloba muchos más derechos, es una tarea sustantiva de las instituciones públicas, dado que para garantizar y lograr el cumplimiento real y tangible de estos derechos, se necesita no solo el reconocimiento, sino la **implementación** de políticas públicas y planes estratégicos que operativicen, a través de acciones concretas y presupuestas, y es ahí la carencia, por ende, no existe un respeto irrestricto de estos derechos fundamentales en el sistema de justicia.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

- La diversidad cultural está articulada a la desigualdad, y la desigualdad produce asimetría en el acceso a recursos, capacidades y al prestigio.
- El Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial no refleja claramente los objetivos estratégicos con enfoque intercultural, solo se limita a una actividad y se olvida de la parte logística, y esto es coherente porque no hay un correcto diagnóstico de la situación problemática.
- La Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP), órgano rector encargado de diseñar e implementar las políticas con enfoque intercultural en el Poder Judicial, no participa en el diseño y aprobación de presupuesto, pues su plan de trabajo es meramente taxativo y no refleja su labor que realiza.
- No existe una política institucional con enfoque intercultural acorde los parámetros señalados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- La condición financiera o presupuestaria de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena - ente rector para la planificación de la política institucional con enfoque intercultural para atender sus acciones, es un aspecto determinante de su situación actual y la razón por la cual no ha logrado cumplir los objetivos por las cuales ha sido creada.
- La subestimación y el bajo reconocimiento de las labores que ha venido realizando la ONAJUP al interior del Poder Judicial es un aspecto que se reafirma al observarse la dependencia de la gestión que ésta tiene de la Gerencia General, pues se le ha privado de la posibilidad de prever objetivos a largo plazo, de un plan estratégico aprobado o de iniciar su propio proceso de gestión estratégica.
- El acceso a la justicia y el reconocimiento de la identidad étnica y cultural es analizado no solo son derechos fundamentales sino que además se proyecta sobre

los procesos de definición y elaboración de políticas públicas que tienen incidencia en el los demás derechos civiles, económicos, políticos, y sociales de los poblaciones.

RECOMENDACIONES

Se recomienda la creación de una política institucional del Poder Judicial a nivel de un PESEM – Plan Estratégico Sectorial Multianual – conforme lo establece el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

REFERENCIAS

- Agüero, J. C. & otros (2014). Interculturalidad y políticas públicas, Ministerio de Cultura, Lima.
- Ausejo, F. E. (2010). Análisis de política pública y gestión pública: reflexiones teóricas y aplicadas al caso peruano.
- Ausejo, F. E. (2008). En Reforma Administrativa, fondo editorial PUCP.
- CAAAP&IWGIA (2011). Libro Azul Británico: Informes de Roger Casement y otras cartas sobre las atrocidades en el Putumayo, CAAAP&IWGIA, Lima.
- Ceplan (2018). Guía de Políticas Nacionales: Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Franco, R. & Lanzaro, J. (2006). Política y Políticas Públicas: Determinación y autonomía, 1° Edición, Argentina.
- Guevara, A. & Gálvez, A. (2014). Compilación Pluralismo Jurídico e interlegalidad, PUCP, Lima.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2014). Protocolo de Actuación de Justicia Intercultural, Oaxaca-México.
- La Rosa, J. (2009). El acceso a la Justicia como condición para una Reforma Judicial en serio, PUCP.
- Lindomar, B. (2017). Políticas Públicas por Dentro, 1ª ed., Buenos Aires.
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (2015). Protocolos para una Justicia Intercultural, Poder Judicial.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia, Instituto Talcahuano, Buenos Aires.
- Tubino, F. (2005). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico, PUCP, Lima.
- Mendiburu, A. (2018). Concurso buenas prácticas interculturales en la gestión pública. Un reporte desde los expedientes de postulación 2014-2016, Ministerio de Cultura, Lima.
- Ministerio de Cultura (2014). La diversidad Cultural en el Perú, Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (2015). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, Ministerio de Cultura.
- Ortegon, E. & Otros (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, CEPAL, Naciones Unidas.
- Pazmiño, E. (2011). Las 100 Regla de Brasilia: Derechos humanos y acceso a la justicia para personas y grupos de atención prioritaria, Quito.
- Poder Judicial (2015). La Diversidad Cultural en la agenda del Poder Judicial, Fondo Editorial del Poder Judicial.
- Ramírez, W. (2010). La Constitución Comentada, Editorial Gráfica Bernilla, Lima.
- Ruiz, D. & Cadénas, C.E. (2018). ¿Qué es una política pública?, Universidad Latina de América, Revista IUS.
- Torres Rodríguez, Oswaldo (2012). Interculturalidad jurídica una negación del interaccionismo, Suyana.
- Decreto Supremo 123-2018-PCM

- www.ceplan.gob.pe
- www.poderjudicial.gob.pe
- <http://blog.pucp.edu.pe/blog/ridei/2013/01/22/que-es-interculturalidad/>