



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



## PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República que suscribe, Oracio Ángel Pacori Mamani, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

### LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO DE COORDINACIÓN Y ESTUDIOS DE JUSTICIA INTERCULTURAL Y PLURALISMO JURÍDICO

Artículo 1.- Objeto de la ley

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación del Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico.

Artículo 2.- El Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico tiene por objeto:

2.1.- Articular, promover y consolidar un sistema de justicia intercultural que responda a la pluralidad cultural del país.

2.- Desarrollar capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes de los actores de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial para el diálogo intercultural y el acceso a la justicia.

Artículo 3.- El Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico tendrá su sede principal en la ciudad de Puno, pudiendo establecer oficinas en otros lugares del territorio nacional.

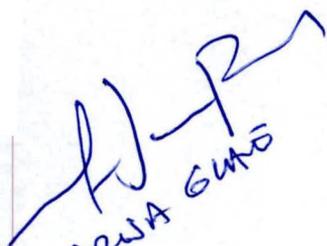
Artículo 4.- El Centro de Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico estará conformado por representantes de las siguientes instituciones:

- Un (a) representante del Ministerio de Justicia
- Un (a) representante del Ministerio del Interior
- Un (a) representante del Ministerio de Cultura
- Un (a) representante del Poder Judicial
- Un (a) representante del Ministerio Público
- Un (a) representante de la Academia de la Magistratura
- Un (a) representante de las organizaciones indígenas andinas que ejercen la jurisdicción especial
- Un (a) representante de las organizaciones indígenas amazónicas que ejercen la jurisdicción especial
- Un (a) representante de las rondas campesinas

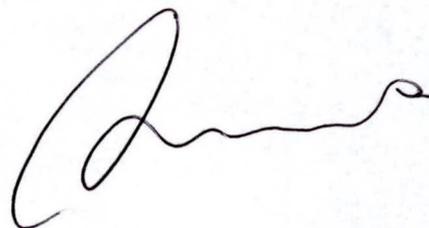
DISPOSICION COMPLEMENTARIA Y FINAL

UNICA.- El Ministerio de Justicia, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Academia de la Magistratura, las organizaciones indígenas y las rondas campesinas, dispondrá de las acciones y normas pertinentes para materializar el cumplimiento de la presente ley.

Julio del 2017.

  
MARISA GUANO

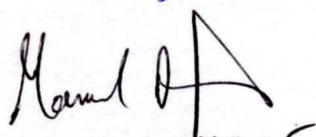
  
HORACIO ANGEL PACORI MAMANI  
Congresista de la República





  
CANZIO

  
TANIA PARIONA

  
N. PAMPREN

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 04 de Agosto del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1427 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

CULTURA Y PATRIMONIO

CULTURAL

JOSÉ F. CEVASCO RIEDRA

Oficial Mayor

CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La garantía del derecho de acceso a la justicia es uno de los principales desafíos que tenemos en el país, ya que las grandes mayorías no cuentan con la posibilidad de ejercer y defender sus derechos frente a las autoridades jurisdiccionales estatales. Ello afecta la legitimidad del sistema democrático y constituye uno de los mayores problemas pendientes de ser resueltos por parte del Estado. Por tanto su atención merece un tratamiento prioritario ya que nos encontramos frente a un derecho de carácter fundamental, como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 10, en los siguientes términos:

Artículo 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley.

Artículo 10: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

La importancia del derecho de acceso a la justicia radica entre otros aspectos en que este establece el rumbo para el cumplimiento de otros derechos, como se señala a continuación:

“1. El acceso a la justicia es un derecho que permite hacer efectivos otros derechos que han sido vulnerados o que deben ser reconocidos a quienes acuden ante el sistema de justicia para solucionar sus conflictos jurídicos. Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades, y hagan efectivo su derecho sin sufrir discriminación alguna de por medio.

2. Así, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía fundamental con reconocimiento nacional e internacional en el ámbito regional y universal. Este ha sido reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 8 y 25 y en el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Asimismo, conviene señalar que en otras sentencias y Opiniones Consultivas, la CoIDH ha hecho referencia a las obligaciones del Estado en relación a la efectividad del derecho de acceso a la justicia; aspectos que las partes de la CADH deben tomar en cuenta para cumplir con las obligaciones generales del artículo 1 y 2 del tratado en mención y garantizar este derecho reconocido en la Convención”.<sup>1</sup>

A pesar de la importancia del derecho de acceso a la justicia, existen una serie de barreras institucionales (que comprenden aspectos procesales y procedimentales; deficiencias administrativas, logísticas y de infraestructura; problemas de asistencia legal, discapacidad, educación legal e información); barreras culturales (en un escenario de diversidad cultural y coexistencia de diferentes culturas y pueblos);

<sup>1</sup> Obstáculos para el acceso a la justicia en Las Américas. DPFL e IDL.

Disponble en:

[http://www.dplf.org/sites/default/files/obstaculos\\_para\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_justicia\\_en\\_las\\_americanas\\_version\\_final.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/obstaculos_para_el_acceso_a_la_justicia_en_las_americanas_version_final.pdf)

barreras económicas (sobre todo falta de recursos económicos); barreras de género (por los impactos diferenciados en hombres y mujeres).

Esta situación es aún más grave en el ámbito rural como recogen diferentes estudios, entre los que cabe mencionar lo propuesto por Wilfredo Ardito, quien presenta la siguiente reseña:

“La administración de justicia mantiene un enfoque que privilegia la atención a las ciudades, lo cual genera para los habitantes de las zonas rurales serias dificultades en el acceso a la justicia.

Aunque no puede decirse que la población urbana sea adecuadamente atendida por el Poder Judicial, para campesinos y nativos sigue siendo mucho más difícil enfrentar las barreras que impiden el acceso a la justicia.

Algunas de estas barreras tienen carácter estructural: atraviesan la sociedad peruana y se manifiestan en el acceso a otros derechos fundamentales, como la salud o la educación. Son ejemplos de estas barreras estructurales la barrera lingüística, la barrera cultural o la barrera geográfica. Su existencia lleva a que el derecho a la tutela jurisdiccional quede meramente en la esfera formal, quedando muchos ciudadanos al margen del acceso real a la justicia.

Sin embargo, existen también barreras burocráticas, es decir aquellas que el Poder Judicial u otras instituciones estatales han establecido. Estas barreras inclusive impiden el acceso formal a los tribunales, como ocurre con la barrera de la indocumentación.

En algunos casos, una decisión estatal puede acentuar una barrera estructural, como sucede con la barrera económica. De por sí, la extrema pobreza aleja de la administración de justicia a muchos ciudadanos de las zonas rurales, pero el problema se acentúa cuando el Estado determina los aranceles judiciales como condición para acceder a la justicia.

De hecho, en una sociedad con profundos niveles de desigualdad, las barreras burocráticas tienden a repercutir de manera desigual en la población. Se establecen entonces formas de discriminación indirecta, es decir donde no está clara la existencia de la intención de discriminar, pero sí son visibles las consecuencias negativas o el impacto adverso para un sector particular de la población”.<sup>2</sup>

A fin de enfrentar este contexto desfavorable, las poblaciones indígenas y rurales han recurrido a la justicia comunitaria como mecanismo para acceder a la justicia. Esta respuesta se enmarca en la vigencia del derecho consuetudinario que corresponde a los diferentes pueblos indígenas<sup>3</sup> y a las poblaciones rurales<sup>4</sup>, como se recuerda en un estudio dedicado a esta jurisdicción especial:

“Los pueblos indígenas y los campesinos de los países andinos han mantenido sus sistemas de derecho consuetudinario, existentes desde tiempos

<sup>2</sup> Ardito Wilfredo. La promoción del acceso a la justicia en zonas rurales.

Disponible en: <http://www.onajup.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/Ardito-2011-La-promoci%C3%B3n-del-acceso-a-la-justicia-en-las-zonas-rurales.pdf>

<sup>3</sup> De acuerdo al Ministerio de Cultura, a la fecha se han identificado 55 pueblos indígenas u originarios. La información correspondiente se encuentra en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios.

Disponible en: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

<sup>4</sup> En particular las Rondas Campesinas, cuya presencia abarca la zona andina y amazónica.

ancestrales y sus prácticas tradicionales de resolución de conflictos. Estos sistemas no fueron superados mediante la asimilación o la integración de los campesinos e indígenas en la sociedad mayoritaria. Por el contrario, frente a la marginación continuada han adaptado y desarrollado su derecho consuetudinario y su forma de Justicia en base de su propia cultura y en comunicación con la cultura mayoritaria. Han surgido nuevas instancias – como las rondas campesinas en el Perú –, nuevas normas y nuevos procedimientos. En estos sistemas alternativos de resolución de conflictos se resuelve la masa de los conflictos interpersonales de la sociedad”.<sup>5</sup>

Cabe agregar que la jurisdicción especial comunitaria cuenta con un alto grado de legitimidad por su eficiencia para resolver los litigios conforme a los diferentes patrones culturales existentes en el territorio nacional.

La justicia comunitaria<sup>6</sup> se encuentra plenamente reconocida por nuestra Constitución Política en el artículo 149<sup>7</sup>, lo que da cuenta de la vigencia de un Pluralismo jurídico, es decir de la existencia de diferentes sistemas de regulación, producción de normas jurídicas y solución de controversias<sup>8</sup>. Esta realidad social requiere el establecimiento de un sistema de justicia intercultural, entendida esta como un método de resolución de conflictos que considera las distintas culturas legales.

En atención a ello, se han presentado y debatido durante los últimos años una serie de iniciativas legislativas relativas a su desarrollo legislativo, con la finalidad de garantizar una adecuada coordinación con la jurisdicción ordinaria (estatal).

Si bien aún se encuentra pendiente la aprobación de una norma específica, desde el ámbito del Poder Judicial se ha avanzado en el reconocimiento de la jurisdicción especial comunitaria mediante el desarrollo de la jurisprudencia, habiéndose aprobado inclusive un Pleno Jurisdiccional específico con relación a este tema.

Dada la necesidad que desde el Estado se asuma plenamente el reconocimiento de nuestra diversidad jurídica, el presente proyecto de ley plantea un elemento que

---

<sup>5</sup> Hans-Jürgen Brandt y Rocío Franco Valdivia. Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador. El tratamiento de conflictos: un estudio de actas en 133 comunidades indígenas y campesinas en Ecuador y Perú.

<sup>6</sup> Para efectos del presente texto, adoptamos el concepto de justicia comunitaria propuesto por Edgar Ardila:

“Por justicia comunitaria se entiende un conjunto de instancias y procedimientos mediante los cuales, para situaciones de controversia, se regulan los comportamientos legítimos a partir de normas propias de una comunidad o contexto cultural específico. Es administración de justicia desde la comunidad, a partir de sus propias reglas y principios. Es administración de justicia en tanto se desenvuelve en el ámbito de la regulación social: actúa sobre referentes normativos que la preceden y produce mandatos en los conflictos específicos. Es comunitaria en tanto su capacidad regulatoria deriva de dinámicas de identidad y pertenencia a lo mismo. Tal sentimiento puede ser ocasionado por afectos o tradición”.

Justicia Comunitaria y Sociedad Nacional (apuntes alrededor de la experiencia colombiana). Just Governance group.

Disponible en:

<http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/135justiciacomunitariaysociedadnacional.pdf>

<sup>7</sup> El artículo 149 de la Constitución Política reconoce facultades jurisdiccionales para administrar justicia en sus territorios a las comunidades campesinas y nativas con el apoyo de las rondas campesinas.

<sup>8</sup> El concepto y alcances del Pluralismo Jurídico se encuentran ampliamente desarrollados en el libro Pluralismo Jurídico e Interlegalidad. Textos esenciales. Disponible en:

<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Pluralismo%20juridico%20e%20interlegalidad%20Textos%20esenciales.pdf>

consideramos imprescindible para avanzar en el camino que garantice el acceso a la justicia en el país con pleno respeto de la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria: la creación del Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico.

Dicha instancia tiene por finalidad la atención de los siguientes aspectos:

- a) La articulación, promoción y consolidación de un sistema de justicia intercultural que responda a la pluralidad cultural del país.
- b) El desarrollo de capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes de los actores de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción especial para el diálogo intercultural y el acceso a la justicia.

Asimismo se plantea que el Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico tenga su sede principal en la ciudad de Puno, ya que dicha región es una de las que cuenta con mayor población indígena, encontrándose allí los 3 pueblos andinos con mayor población que han identificados hasta el momento: los aymaras, los quechuas y los uros.

A esta circunstancia se agrega que Puno cuenta históricamente con el mayor número de comunidades campesinas (1388 comunidades que equivalen al 22.7% del total, de acuerdo al último Censo Agrario realizado por el INEI)<sup>9</sup>. Por otro lado, Puno es también uno de los departamentos donde las Rondas Campesinas cuentan con mayor legitimidad y desde allí se articula el resto de organizaciones ronderas de otras regiones con importante población campesina como Cusco y Apurímac.

Precisamente teniendo en consideración la diversidad cultural de nuestro país, se establece que el Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico tenga la facultad de establecer oficinas en lugares distintos a Puno. Creemos que de esta manera se actúa en consonancia con una visión descentralista, evitando la concentración de la toma de decisiones en la capital de la República.

Por otro lado, con la finalidad de lograr el adecuado funcionamiento del Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico, se dispone que los actores con competencia directa en materias relativas a garantizar el acceso a la justicia, formen parte de esta institución.

Ello comprende a entidades del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior y Ministerio de Cultura), del Poder Judicial y de organismos de carácter autónomo como el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura. Hay que precisar que, a excepción de esta última, todas las entidades señaladas cuentan con oficinas y áreas que cumplen funciones de coordinación u otras de índole similar con los actores de la justicia comunitaria, disponiendo por ende de los recursos humanos y materiales respectivos.

A estas entidades públicas se suma la presencia de representantes de las organizaciones indígenas andinas y amazónicas que ejercen la jurisdicción especial, así como de las rondas campesinas, ya que son estas organizaciones las que juegan un rol preponderante en el ámbito de la jurisdicción especial. Este último aspecto resulta relevante ya que la participación de los sectores de la población que se encuentran directamente involucrados permitirá incorporar su visión, propuestas,

---

<sup>9</sup> La segunda región con el mayor número de comunidades campesinas es Cusco con 977 que equivalen al 16%, seguida por Huancavelica con 617, Ayacucho con 560 y Apurímac con 493.

demandas y preocupaciones, en las labores que corresponderá desarrollar al Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico.

## **EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no implica la modificación de ninguna norma legal y se enmarca en lo establecido por el artículo 149 de la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

## **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El presente proyecto de ley no ocasiona gasto al Estado Peruano dado que tiene carácter declarativo y busca establecer una prioridad en las labores que corresponde cumplir a las entidades propuestas como integrantes del Centro de Coordinación y Estudios de Justicia Intercultural y Pluralismo Jurídico, las cuales cuentan con recursos presupuestarios que ya destinan para realizar labores de coordinación con los actores de la jurisdicción especial.

Por otro lado, esta iniciativa legislativa presenta beneficios directos ya que permitirá garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia, en particular de los pueblos indígenas y las poblaciones campesinas, y de esta manera se fortalecerá la legitimidad del sistema democrático en su conjunto.

## **RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa tiene concordancia con la Política de Estado N° 28 del Acuerdo Nacional referida a la Plena vigencia de la Constitución y los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, que sostiene lo siguiente:

“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.

(...)”.