

# LA IDONEIDAD DE JUECES Y FISCALES EN UN PAÍS MULTICULTURAL: ¿CÓMO IMPLEMENTAR LA INTERCULTURALIDAD EN LAS FUNCIONES DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA?

Aníbal Gálvez Rivas

## 1. Introducción

La idoneidad de jueces, juezas y fiscales tiene un valor enorme para nuestro ordenamiento jurídico. Además de la Constitución, diversas leyes le han atribuido un carácter esencial para el ingreso, la permanencia, el ascenso y la salida de las carreras judicial y fiscal.

Así, por ejemplo, el artículo 1 de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, indica que la carrera judicial tiene como objetivo “garantizar la independencia, *idoneidad* [énfasis agregado], permanencia y especialización de los jueces” (Congreso de la República, 2008), mientras que el siguiente artículo establece que el perfil del juez está constituido por las capacidades y cualidades que aseguren que, al ejercer sus funciones, “los jueces responderán de manera idónea a las demandas de justicia” (Congreso de la República, 2008). Por su parte, la Ley 30482, Ley de la Carrera Fiscal, contiene disposiciones similares en sus dos primeros artículos (Congreso de la República, 2016).

La idoneidad tiene que ver con diversos tipos de atributos que deben tener los jueces y fiscales, incluyendo una *idoneidad para el contexto cultural donde deben desempeñarse*. En efecto, tanto el segundo artículo de la Ley de la Carrera Judicial, como el de la Ley de la Carrera Fiscal, establecen que estos deben tener “Conocimiento de la realidad nacional y prácticas culturales del lugar donde desempeñe su función” (Congreso de la República, 2016).

Esto es muy relevante, toda vez que nuestro país se caracteriza (entre otros rasgos esenciales) por una alta diversidad cultural. En efecto, existen identificados 55 pueblos indígenas, que hablan 47 lenguas distintas (Díaz, 2020), los cuales se organizan bajo diversas formas, principalmente como comunidades campesinas y nativas, pero existen varias otras más. Además, en el censo nacional del 2017, el 25.8% de peruanos y peruanas mayores de 12 años se autoidentificaron como indígenas, mientras que 17.5% de mayores de 5 años manifestó haber aprendido a hablar en una lengua indígena (INEI, 2018b). Todo esto impacta necesariamente en la conformación de las instituciones del Estado y en la perspectiva con que estas deben brindar sus servicios a la ciudadanía. No en vano el artículo 2 numeral 19 de nuestra Constitución Política establece que todo peruano(a) tiene derecho “a su identidad étnica y cultural” y que “[e]l Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (Congreso de la República, 1993).

Pese a su trascendencia, la idoneidad cultural de jueces y fiscales no ha logrado hasta ahora un adecuado desarrollo normativo ni una implementación óptima en el sistema de designación y ratificación de jueces y fiscales. El ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), antecesor de nuestra actual Junta Nacional de Justicia (JNJ), tuvo una historia de casi un cuarto de siglo en el que este tema no solo quedó relegado, sino que llegó incluso a adquirir matices triviales y bochornosos. Así, por ejemplo, es muy conocido que durante una entrevista

realizada el 2018 a una aspirante a fiscal en la provincia de Huacho, esta afirmó que postulaba a dicha plaza porque era del lugar y conocía la realidad de su gente. Ante ello, la primera pregunta de un miembro del CNM fue pedir que mencione una lista de platos típicos de dicha provincia. Luego de una respuesta bien informada, el entrevistador pidió que le explique cómo se prepara el ceviche de pato, lo que la postulante hizo con solvencia incluyendo detalles sobre la forma de crianza del pato y la sazón con naranja agria. Satisfecho con la respuesta, el ex miembro del CNM asintió solemnemente:

Ahora sí sé que usted conoce... porque muchos ciudadanos creen que el ceviche de pato es con limón, que es un ceviche. Es que es muy importante conocer el entorno cultural, según la propia Ley de la Carrera Fiscal, y el entorno cultural es también la gastronomía. (Flor, 2018)

¿Puede afirmarse que un juez o fiscal es idóneo para una provincia porque conoce su gastronomía, los mitos y leyendas del lugar o quizá cómo celebran sus carnavales? Sin duda se trata de manifestaciones culturales que cualquier ciudadano puede apreciar en su vida cotidiana, pero por lo general no tienen ninguna trascendencia jurídica. Es más, enfocarse en aspectos culturales como estos contribuye a invisibilizar la relevancia de la diversidad cultural y a mantener la discriminación estructural existente en el Perú<sup>1</sup>, lo que es atentatorio del Estado Constitucional de Derecho. Esto es así porque la diversidad cultural en nuestro país está muy vinculada a la situación de los pueblos indígenas y la discriminación histórica que estos han padecido<sup>2</sup>, de modo que enfatizar aspectos culturales que no inciden en el ejercicio de derechos es una forma de evadir y ocultar la problemática existente, lo cual dreña el contenido de valores consagrados en nuestra Constitución, como la pluralidad étnica y cultural de la nación, así como los derechos a la igualdad, y a la identidad étnica y cultural.

Pero, entonces, ¿cómo puede alcanzarse la idoneidad de jueces y fiscales (a través del sistema de nombramientos, ascensos y ratificaciones) con un enfoque intercultural? El presente documento busca formular un conjunto de criterios y recomendaciones para lograrlo, tomando en cuenta los avances que el Derecho peruano ha desarrollado en décadas recientes respecto a la diversidad cultural, así como diversas herramientas que se han impulsado en la administración pública.

Con ese objetivo, la primera parte esboza lo avanzado en cuanto a políticas públicas, así como los ámbitos en los que se han apreciado avances jurisprudenciales y normativos. Debido a la breve extensión de este documento solo podremos enunciar los principales campos en los que esto ha ocurrido. En ese sentido, esta parte nos brindará elementos para comprender el estado actual de la interculturalidad en el Derecho Peruano. Y debido a que los jueces y fiscales son operadores de nuestro sistema de justicia que deben trabajar en relación a dichos avances en nuestro ordenamiento, esta sección nos servirá de contexto sobre qué debería esperarse de nuestros magistrados para interculturalizar la justicia. Finalmente, en la última sección

1 Esto al margen del hecho (también discriminatorio) de que preguntar a una postulante (y no a un postulante varón) sobre una receta no superaría un análisis desde un enfoque de género pues se basa en un estereotipo que vincula a las mujeres con la cocina.

2 Basta recordar como ejemplo que durante el conflicto armado interno (1980-2000) la gran mayoría de víctimas fueron “campesinos pobres, indígenas, tradicionalmente discriminados y excluidos” (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003), y que aún hoy la población indígena tiene la mayor vulnerabilidad de caer en la pobreza y las peores condiciones en el mercado de trabajo (INEI, 2017a).

abordaremos la necesidad de diversificar también el perfil del juez y el fiscal, y bajo qué criterios. Asimismo, comentaremos cómo los aspectos mencionados en la sección previa, deberían vincularse directamente con el ingreso, el ascenso y salida de la carrera judicial y fiscal.

Durante la elaboración del presente informe se entrevistó a Cruz Silva del Carpio, Luis Fernando Meza Farfán y Gorge Farfán Martínez, a quienes agradezco su amabilidad y buena disposición para compartir sus experiencias y opiniones sobre este tema.

## **2. Avances de la Interculturalidad en la Administración de Justicia**

### ***2.1 La Diversidad Cultural en las Políticas Públicas***

El Poder Ejecutivo ha aprobado en años recientes dos políticas públicas muy importantes para el tema que estamos analizando: una sobre transversalización del enfoque intercultural y otra sobre lenguas originarias, las que deben guiar la labor de todas las instituciones públicas a nivel nacional. De hecho, su cumplimiento es obligatorio pues, como dispone el artículo 4, numeral 1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29258), es competencia de dicho poder del Estado “Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno” (Congreso de la República, 2007).

La Política Nacional para la transversalización del enfoque intercultural (Ministerio de Cultura, 2015), vigente desde el año 2015, 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. (Ministerio de Cultura, 2015, pág. 41)

Otro aspecto relevante de esta política es que plantea una definición de enfoque intercultural que resulta operativa para estos efectos:

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, pág. 25).

Esta política tiene en total cuatro ejes y varios lineamientos por cada uno. En nuestra opinión, los más relevantes respecto de la labor de la Junta Nacional de Justicia son las siguientes:

### **Eje I: Fortalecer la Capacidad de Gestión Intercultural del Estado Peruano**

**Lineamiento 1:** Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de los sectores, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y locales.

1. Establecer un marco normativo e institucional que fomente la interculturalidad y que consolide al país como una sociedad que reconoce la diversidad cultural y lingüística como patrimonio y como recurso esencial para su desarrollo.
2. Fomentar la incorporación del enfoque intercultural en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas nacionales y subnacionales, así como en sus instrumentos de implementación.
3. Instaurar el Diálogo Intercultural como mecanismo para la participación ciudadana y como política de relacionamiento del Estado con los diversos grupos étnicos que conforman el país.

**Lineamiento 2:** Garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales.

7. Promover la adecuación progresiva de los servicios públicos y las prestaciones sociales que se brindan a través de instituciones, programas, proyectos y otras intervenciones, considerando las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas y la población afroperuana.
8. Fortalecer y generar capacidades, recursos y competencias interculturales en el servicio civil para la atención de la ciudadanía, en el marco del respeto por las diferencias culturales, la eliminación y prevención de la discriminación.
9. Promover el uso de las lenguas indígenas en la prestación de los servicios públicos. (Ministerio de Cultura, 2015, págs. 46 - 47)

Por otro lado, mediante D.S. 005-2017-MC, publicado el 10 de agosto de 2017, se aprobó la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Intercultural. El objetivo general de esta política es “Garantizar los derechos lingüísticos de los hablantes de lengua indígena u originaria en el ámbito nacional” (Ministerio de Cultura, 2017), mientras que su primer objetivo específico es: “Garantizar la pertinencia lingüística en la prestación de servicios públicos y en el funcionamiento de las entidades del sector público” (Ministerio de Cultura, 2017).

Esta política tiene tres ejes y varios lineamientos; y nos parece que el primer eje y sus lineamientos específicos son los que más se vinculan a las competencias de la Junta Nacional de Justicia:

### **Eje 1: Estatus de la Lengua Indígena u Originaria**

El estatus de la lengua está íntimamente vinculado a su uso, valoración y reconocimiento. En el caso de las entidades del sector público, el estatus se asocia además a la institucionalización de su uso en la provisión de servicios públicos. La pertinencia lingüística en la atención de los hablantes de lengua indígena, y en especial en la prestación de servicios, es fundamental no solo para garantizar los derechos lingüísticos sino fundamentalmente la eficacia del servicio.

### **Lineamientos Específicos Cuando la Lengua Indígena es Predominante**

- 1.3. Asegurar que las entidades del sector público y las empresas que prestan servicios públicos dispongan progresivamente de recursos humanos que puedan comunicarse con suficiencia en lengua indígena.
- 1.4. Garantizar que los documentos de información y trámite sean accesibles en lenguas indígenas u originarias.
- 1.5. Implementar señalética en lengua indígena u originaria en los espacios de atención al ciudadano.

### **Lineamientos Específicos Cuando la Lengua no es Predominante**

- 1.6. Garantizar servicios de interpretación y/o traducción oportunas y accesibles para la atención de hablantes de lengua indígena, ello, a cargo de las propias entidades del sector público y las empresas que prestan servicios públicos. (Ministerio de Cultura, 2017)

Como puede observarse, la implementación del enfoque intercultural y la prestación de servicios en lenguas indígenas, no es solo una necesidad ética (para combatir la discriminación y favorecer la inclusión social) sino que existen fundamentos jurídicos muy precisos, que deben ser cumplidos por todas las instituciones que conforman el Estado peruano, incluyendo la Junta Nacional de Justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público y demás entidades del sistema de justicia.

## ***2.2 La Diversidad Cultural en la Administración de Justicia***

En esta sección presentaremos un breve recuento de las principales normas y decisiones jurisdiccionales que inciden en la implementación de la interculturalidad en la administración de justicia y en la labor de jueces y fiscales, por lo que tiene que ver con el conocimiento que deberían demostrar para el acceso al cargo o el desempeño que deberían exhibir para el ascenso o ratificación. Por razones de espacio, solo mencionaremos algunas ideas fuerza sobre cada uno, dejando de lado, por ahora, un análisis más profundo.

Son cuatro los ámbitos en los que se han producido normas y jurisprudencia importantes sobre la justicia intercultural.

**2.2.1 Jurisdicción Especial y Coordinación con la Jurisdicción Ordinaria.** El primer ámbito tiene que ver con la justicia comunitaria, es decir aquella ejercida por las autoridades de las comunidades campesinas, nativas y las rondas campesinas. La norma más importante en este campo es el artículo 149° de la Constitución Política, que reconoce que estas autoridades pueden ejercer una jurisdicción especial dentro de su territorio, de conformidad a su derecho consuetudinario y sin vulnerar derechos fundamentales (Congreso de la República, 1993). La Constitución dispone también que exista una ley de coordinación entre esta jurisdicción especial, los juzgados de paz y el resto del Poder Judicial.

Vale mencionar que solo comentaremos normas y jurisprudencia, pero es importante notar que la justicia intercultural se ha alimentado también de numerosas investigaciones realizadas desde la perspectiva de las ciencias sociales, las que han abordado diversas materias. Por ello, para conocer un panorama de tales estudios recomendamos consultar los siguientes

balances: Guevara, 2003, *La antropología del Derecho en el Perú: Balances y perspectivas (1975 – 1990)*; Poole, 2012, *La ley y la posibilidad de la diferencia*; y Gálvez, 2016, *De la antropologización del derecho a la recaída dogmática: balance de los estudios sobre pluralismo jurídico y administración de justicia en el Perú (1964-2013)*.

Continuado con nuestra exploración, el Nuevo Código Procesal Penal, en su artículo 18° señala que “(l)a jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer (,) los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución.” (Congreso de la República, 1993). Es decir, otorga una prioridad a las autoridades comunales en cuanto a la competencia por casos que ocurren en sus territorios, siempre que se encuentren habilitadas para administrar justicia de acuerdo a la Constitución (que lo hagan sobre la base de su derecho consuetudinario y sin vulnerar derechos fundamentales).

La implementación de estas normas no es sencilla pese a su aparente claridad. Por ello, muchas autoridades comunales que han ejercido sus funciones jurisdiccionales han sido denunciadas penalmente porque, luego de detener a presuntos delincuentes o imponer sanciones, resultaban acusadas de secuestro, coacción o incluso tortura. Esto derivó en que la mayoría de controversias judiciales sobre la jurisdicción especial se dieran principalmente en el ámbito penal (por los delitos de los que se les acusaba a las autoridades comunales) y constitucional (porque aquellos que la jurisdicción especial sancionaba interponían procesos de hábeas corpus o amparo).

Por ello, se ha producido cierta jurisprudencia penal y constitucional, pero no ha habido mayor desarrollo en otros campos del derecho. En diversos casos, la Corte Suprema llegó a pronunciarse en el sentido de que las autoridades comunales no cometían los delitos de secuestro, coacción o tortura al administrar justicia, sino que se trataba del ejercicio legítimo de una facultad reconocida en la Constitución. Sin embargo, debido a que no existían criterios uniformes, el año 2009 la Corte Suprema aprobó el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, en el cual se establece como doctrina legal distintos argumentos que sostienen que las rondas campesinas también son titulares de la función jurisdiccional que dispone el artículo 149°, y que los ronderos que ejercen dicha función no cometen delitos, para lo cual deben cumplirse determinados parámetros (Corte Suprema de Justicia, 2009).<sup>3</sup>

También la jurisdicción especial ha sido abordada en la jurisprudencia del Tribunal constitucional (TC), principalmente en las sentencias recaídas en los expedientes 00220-2012-PA (Caso Huara, Mago Isabel, Tello Ramos y Otros, 2012), 01126-2012-HC (Caso Madre de Dios, Griselda, 2012), 02765-2014-AA (Caso Amazonas, Zelaya y Otros, 2017), 07009-2013-PHC (Caso Madre de Dios, Villar Vargas y Otro, 2016). En estas sentencias, existe cierto desarrollo de la jurisdicción especial, examinando cuestiones procesales mínimas que se deben cumplir, aunque también restringe el TC la gama de delitos que pueden ser conocidos por la jurisdicción especial (señalando que no puede conocer delitos que afecten derechos fundamentales como la vida, la salud, la integridad física, psíquica o moral). Asimismo, a diferencia de la Corte Suprema, el TC no reconoce a las rondas campesinas como titulares de la función jurisdiccional, como ha señalado en la reciente Sentencia 468/2020, recaída en el Exp. 04417-2016/PHC/TC (2020).<sup>4</sup>

3 Podemos encontrar mayor análisis en Ruiz (2013 y 2019).

4 En este punto solo nos hemos referido a las sentencias del TC referidas a la jurisdicción especial dispuesta en el artículo 149 de la Constitución. Para una visión más amplia del TC y sus perspectivas sobre la cultura, puede consultarse Verona, 2014.

En este campo también han sido importantes los esfuerzos realizados para regular la relación de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la especial, tal como dispone el artículo 149 de la Constitución. Han sido muchos los proyectos de ley que se han presentado en estas casi tres décadas de vigencia de la Constitución de 1993, en los que ha habido debates aún no concluidos sobre los alcances de la competencia territorial, personal y material de la jurisdicción especial<sup>5</sup>. Por otro lado, ante la falta de una ley de coordinación entre ambas jurisdicciones y, al mismo tiempo, ante la necesidad de coordinación cotidiana, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó el año 2013 el Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia mediante R.A. 333-2013-CE-PJ. Se trata de un instrumento que, en lugar de precisar las competencias y mecanismos específicos de coordinación, establece principios, pautas y estrategias para orientar a los órganos jurisdiccionales ordinarios en su relación con las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas (Poder Judicial, 2015).

Los debates producidos por estas normas, jurisprudencia, acuerdos plenarios, proyectos de ley y protocolos aún requieren mayor desarrollo. Esto supone que los jueces y fiscales todavía tienen que desplegar un gran esfuerzo argumentativo al llevar a cabo sus funciones en zonas donde tiene presencia la jurisdicción especial de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas. Por ello, es importante que dichos jueces y fiscales tengan un conocimiento adecuado de esta materia.

**2.2.2 Tratamiento Penal al Acusado Indígena.** En este campo, los debates se han centrado en la responsabilidad penal que pueden tener los miembros de las comunidades campesinas, nativas, rondas campesinas o pueblos indígenas en general, cuando son procesados por la presunta comisión de un delito. Específicamente, se examina si sus rasgos culturales pueden haber tenido alguna influencia, o no, en su actuación en un hecho delictivo concreto.

Durante mucho tiempo el principal y único punto de análisis fue el artículo 15 del Código Penal (1991), que regula el denominado error de comprensión culturalmente condicionado:

El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo con esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena (Congreso de la República, 1991).<sup>6</sup>

Esta regulación inicialmente era muy abierta, refiriéndose a todo tipo de delitos. En esa perspectiva, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó también el Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que involucren a Comuneros y Ronderos (Poder Judicial, 2015). A diferencia del protocolo sobre coordinación, este establece principios y reglas de actuación para reforzar la pertinencia cultural y garantizar derechos lingüísticos en los procesos a cargo del Poder Judicial.

<sup>5</sup> Para un análisis del panorama de proyectos de ley discutidos en el parlamento, son importantes los siguientes estudios Yrygoyen, 2001 y Brandt, 2017.

<sup>6</sup> La dogmática penal alrededor de este artículo enfocó su análisis en las implicancias de determinar si este reguló adecuadamente el error de comprensión culturalmente condicionado o más bien un error de prohibición; además de debatir si se debía interpretarse este artículo en el campo de la culpabilidad o la imputabilidad (Gálvez, 2016).

Posteriormente, el año 2015, la Corte Suprema aprobó el Acuerdo Plenario N° 1-2015/CIJ-116, Sobre la aplicación del artículo 15 del Código Penal y los procesos interculturales por delitos de violación de niñas y adolescentes (Corte Suprema de Justicia, 2016). En este documento se señala que el artículo 15 del Código Penal se venía aplicando de manera indebida o distorsionada en procesos penales por abuso y violencia sexual en agravio de niñas y adolescentes, lo que terminaba generando impunidad e injusticia.

Por esa razón, la Corte Suprema estableció varios lineamientos para el mencionado artículo se aplique de manera restringida sin proyectar indebidamente sus efectos sobre autores de abuso y violación sexual contra menores. Se definieron también parámetros para el uso adecuado de peritajes antropológicos, la incorporación de medios de pruebas adicionales que tengan relevancia intercultural, así como la adopción en la argumentación “de la doctrina internacional y nacional sobre enfoque de género, interés superior del niño y compensación de la vulnerabilidad de las mujeres, niñas y adolescentes en contextos pluriculturales” (Corte Suprema de Justicia, 2016, párrafo 16.iv.).

Estas decisiones de la Corte Suprema fueron posteriormente recogidas por la legislación el año 2018. En efecto, la Ley 30838 (publicada el 4 de agosto de 2018) introdujo diversas modificaciones al Código Penal para fortalecer la prevención y sanción de delitos contra la libertad sexual e indemnidad sexual. Entre estos cambios, se introdujo un segundo párrafo al mencionado artículo 15:

Lo dispuesto en el primer párrafo será aplicable siguiendo los lineamientos para procesos penales interculturales señalados por la judicatura para los casos de la comisión de los delitos previstos en los capítulos IX, X y XI del Título IV del Libro Segundo cometidos en perjuicio de menores de catorce años y de mayores de catorce años cuando estos no hayan prestado su libre consentimiento. (Congreso de la República, 2018)

**2.2.3 Administración de Justicia en Lenguas Indígenas.** Nuestra Constitución Política establece, en su artículo 2° numeral 19° que “Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete” (Congreso de la República, 1993). Asimismo, el artículo 48° dispone que “Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley” (Congreso de la República, 1993). Pese a su vigencia, en términos jurídicos, estas disposiciones casi no han tenido aplicación en los servicios que, en general, brinda el Estado peruano. De hecho, a raíz de un proceso de amparo contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz, el 2018 el Tribunal Constitucional declaró

un estado de cosas inconstitucional en relación con la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes, tal como lo exige el artículo 48 de la Constitución (Caso Ancash, Sentencia, 2018)

y exhortó “a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen sus máximos esfuerzos para que antes el Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo” (Caso Ancash, Sentencia, 2018).



En este punto, es necesario identificar el desarrollo normativo que se ha dado al referido artículo 48° de la Constitución de 1993, para luego vincularlo nuevamente a su implementación en la administración de justicia.

Recién el año 2011, se aprobó la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (publicada el 5 de julio de 2011 en El Peruano). Entre sus disposiciones, esta ley incluyó algunas acotaciones importantes sobre el uso oficial de las lenguas originarias. En efecto, el artículo 10 señala el hecho de:

El que una lengua originaria sea oficial, en un distrito, provincia o región, significa que la administración estatal la hace suya y la implementa progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano. Los documentos oficiales que emite constan tanto en castellano como en la lengua originaria oficial, cuando esta tiene reglas de escritura, teniendo ambos el mismo valor legal y pudiendo ser oponibles en cualquier instancia administrativa de la zona de predominio. (Congreso de la República, 2011)

En la misma línea, el artículo 15 dispuso en su segundo numeral que:

Las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos implementan, de modo planificado y progresivo, políticas y programas de capacitación o contratación para que en las zonas del país donde una lengua originaria sea predominante sus funcionarios y servidores públicos, así como los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú se puedan comunicar con suficiencia en esa lengua. (Congreso de la República, 2011)

Asimismo, el artículo 5 dispuso que se elabore un “Mapa Etnolingüístico, como herramienta de planificación que permite una adecuada toma de decisiones en materia de recuperación, preservación y promoción del uso de las lenguas originarias del Perú” (Congreso de la República, 2011).

En este contexto, el Poder Judicial incluyó en el mencionado Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que involucren a Comuneros y Ronderos, reglas sobre el uso de idiomas indígenas para los comuneros o ronderos que lo soliciten, como la intervención de un intérprete oficial cuando el juez no comprenda el idioma del procesado, y la traducción gratuita de las resoluciones a su idioma para garantizar su comprensión. Asimismo, debido a que no existían herramientas para identificar las zonas del país donde debía administrarse justicia atendiendo en idiomas indígenas, el Poder Judicial aprobó el Mapa Etnolingüístico Judicial (2016).

El año 2018, finalmente se aprobó el Mapa Etnolingüístico del Perú, mediante D.S. 011-2018- MINEDU, cuyo primer artículo precisa que este

constituye un sistema informativo conformado por mapas y la base de datos cuantitativos y cualitativos de las y los hablantes de las lenguas indígenas u originarias vigentes y de aquellas lenguas extintas en el Perú; asimismo, constituye una herramienta de planificación que permite identificar y determinar la predominancia de una lengua indígena u originaria y la adecuada toma de decisiones en materia de uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas indígenas u originarias. (Presidencia de la República, 2018)

Por esa razón, mediante R.A. 172-2019-CE-PJ el Poder Judicial dejó sin efecto el Mapa Etnolingüístico Judicial que venía utilizando y se adoptó el aprobado por el Ministerio de

Educación como “nuevo instrumento esencial para la implementación de los derechos lingüísticos en el Poder Judicial” (Poder Judicial, 2019b), lo que tiene implicancias importantes, como veremos más adelante.

En la misma línea, desde el 2016 la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) del Poder Judicial inició la implementación de un programa de capacitación para el establecimiento intérpretes y traductores de lenguas indígenas. Posteriormente, el 2019 el Poder Judicial buscó impulsar dicha experiencia, para lo cual se creó el Registro Especial Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Poder Judicial (RENIT), aprobando además su reglamento, un protocolo de actuación de los intérpretes y traductores, así como un Código de Ética (Poder Judicial, 2019a).

Sin duda estos son avances normativos, pero su implementación ha sido claramente insuficiente. Es importante mencionar que, desde antes de que se promovieran las medidas adoptadas por el Poder Judicial que hemos mencionado, este contaba con un servicio tercerizado de interpretación y traducción, pero su ejecución se había concentrado claramente en lenguas extranjeras, mientras que el servicio para lenguas indígenas era casi inexistente. En efecto, el 2018 se conoció que, en los tres años previos, el proveedor del servicio había brindado unas 400 horas de servicio de interpretación oral en quechua durante 3 años para 17 Cortes Superiores, mientras que se registraron un aproximado de 2700 horas para el idioma inglés, 900 para el portugués, 900 para el ruso, etc. (Ruiz, 2019).

El sistema judicial de traductores e intérpretes que se creó el 2019 (el RENIT) no ha avanzado mucho todavía. En efecto, en su sitio web se puede observar que solo se tienen registrados traductores para siete (07) distritos judiciales de 35, con un número reducido de estos servidores. Por ejemplo, en el Distrito Judicial de Cusco solo se cuenta con una traductora para el quechua, pese a que tiene varias provincias y a que el 52.2% de mayores de 12 años en el departamento del Cusco aprendió dicha lengua en su infancia.

**2.2.4 Justicia de Paz.** Los jueces de paz tienen un régimen distinto al de los jueces de carrera, que se rige por la Ley N° 29824 (Ley de Justicia de Paz) y sus reglamentos. Son jueces legos en Derecho, elegidos por voto popular, que se encuentran mayormente en zonas rurales, por lo que muchos de ellos hablan también lenguas indígenas, a la vez que son miembros de comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas y se ubican en zonas alejadas, constituyéndose en los únicos representantes del sistema de justicia en cada rincón del territorio nacional.

Como parte de su régimen especial, estos jueces tienen autorizado resolver conflictos sin necesidad de aplicar las leyes vigentes sino su leal saber y entender, lo que muchas veces se deriva del derecho consuetudinario de sus localidades. En la práctica, la mayoría de jueces resuelve los conflictos que se les presentan mediante la conciliación, y muy pocas veces emiten sentencia, pese a estar también facultados para hacerlo. Además, tienen varias otras funciones que no tienen los jueces de carrera, como las competencias notariales, el levantamiento de cadáver, entre otros. La Ley de Justicia de Paz entró en vigencia el año 2012 y, además del reglamento de la ley emitido por el Poder Ejecutivo (D.S. 007-2013-JUS), el Poder Judicial ha reglamentado varios aspectos específicos como su intervención en asuntos notariales, en conflictos patrimoniales, sobre el diligenciamiento de exhortos, sobre el régimen disciplinario especial, el procedimiento de elección popular, entre otros.

Si bien la JNJ no tiene competencia sobre los jueces de paz, es importante mencionarlos porque esta instancia entra constantemente en relación con los jueces de carrera. Algunos puntos de conexión, por ejemplo, se producen cuando los jueces de paz letrado o jueces especializados o mixtos deben valorar documentos emitidos por jueces de paz en los procesos que están a su cargo (por ejemplo, actas de conciliación, documentos notariales de jueces de paz, constataciones, etc.). En esas circunstancias, los jueces ordinarios deberían conocer y reconocer el valor legal de tales documentos, pero no siempre ocurre y se termina restando valor a lo resuelto por jueces de paz, deslegitimándolos ante su población, lo cual debilita al propio Poder Judicial en el campo y genera problemas para los justiciables que antes han tenido que acudir a la justicia de paz.

Los casos en los que no se reconoce valor a los documentos emitidos por jueces de paz, se deben a que los jueces ordinarios no conocen necesariamente las normas que rigen a la justicia de paz (por ejemplo, que no se les puede exigir formalidades procesales o que no están obligados a saber de Derecho), las condiciones en que operan (por ejemplo, que el Poder Judicial no les retribuye por la notificación de exhortos y que estos deben llevarse a zonas alejadas, lo que genera retrasos), etc. Estas situaciones se agravan cuando son los jueces de paz letrados los que tiene que conocer algunas apelaciones o cuando las ODECMA deben llevar a cabo procedimientos disciplinarios contra jueces de paz quejados, entre otras situaciones.

Por ello, es importante también que los jueces ordinarios conozcan el régimen especial de la justicia de paz y las condiciones en las que operan sus actores porque al entrar en interacción con ellos puede terminar atropellando sus actuaciones legítimas, llevadas a cabo según su propio sentido de justicia. De este modo, un inadecuado conocimiento de la justicia de paz por parte de los jueces de carrera, termina debilitando al propio Poder Judicial y generando vulnerabilidad en los ciudadanos que residen en zonas rurales.

### **3. La Interculturalidad en las Funciones de la Junta Nacional de Justicia**

Las secciones anteriores nos permiten entender que tanto la JNJ como el Poder Judicial y el Ministerio Público, a través de sus funcionarios, pero también a través de sus jueces y fiscales, deben participar de las políticas sobre interculturalidad y lenguas indígenas. No es solo un imperativo ético frente a la discriminación existente, sino que existen obligaciones que se derivan de lo dispuesto por la Constitución, por las leyes que protegen los derechos de los pueblos indígenas, el pluralismo jurídico y la diversidad cultural y lingüística, así como de las normas que aprueban las políticas públicas sobre transversalización del enfoque intercultural y sobre las lenguas originarias.

En ese sentido, la JNJ debe contribuir con el desarrollo de una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural y buscar que se garanticen estándares de calidad en la prestación de servicios de justicia a la ciudadanía, lo cual se deriva de los lineamientos 1 y 2 de la Política Nacional para la transversalización del enfoque intercultural (Ministerio de Cultura, 2015). Del mismo modo, tanto la JNJ como el Poder Judicial y el Ministerio Público deberían orientarse a que en las zonas del país donde existen lenguas originarias predominantes, el servicio de justicia se brinde en tales idiomas, lo cual puede implementarse de manera progresiva. No existe otra forma de superar, en la administración de justicia, el estado de cosas inconstitucional declarado por el Tribunal Constitucional.

De manera específica, consideramos que la JNJ puede incorporar el enfoque intercultural en cinco de las competencias que le atribuye su ley orgánica:

### **Artículo 2. Competencias de la Junta Nacional de Justicia**

Son competencias de la Junta Nacional de Justicia: Son competencias de la Junta Nacional de Justicia:

- a. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Para el nombramiento se requiere el voto público y motivado conforme a los dos tercios del número legal de sus miembros. El voto no altera los resultados del concurso público de méritos;
- b. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete (7) años. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público;
- c. Ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres (3) años y seis (6) meses; [...]
- k. Ejercer el derecho de iniciativa legislativa conforme a la Constitución; [...]
- n. Elaborar y actualizar el perfil de los jueces y fiscales en coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura. [...] (Congreso de la República, 2019)

### ***3.1 Enfoque Utilizado por el ex CNM***

El ex CNM carecía de un enfoque explícito y coherente sobre cómo atender la diversidad cultural en sus funciones. De hecho, si bien hubo algunas entrevistas realizadas en lenguas indígenas con ayuda de intérprete (Redacción La Ley, 2018), estas no fueron la regla durante su tiempo de existencia; además, no se tenía claridad sobre qué manifestaciones culturales debían valorarse, como se mencionó al inicio con la anécdota sobre la preparación del ceviche de pato.

En nuestra opinión, el enfoque que mostró el CNM se caracterizó principalmente por lo siguiente:

- Asumió la idea de que existía un perfil general y homogéneo de juez y fiscal a nivel nacional, que solo se diferenciaba por la jerarquía de la plaza a la que se postulaba (lo cual se reflejaba en las tablas de calificación curricular).
- El único aspecto intercultural que se valoraba era el conocimiento de lenguas indígenas, pero se tuvo una perspectiva limitada pues esto no llegó a ser parte obligatoria del perfil de jueces y fiscales, sino que solo incidía en el otorgamiento de cierta bonificación de puntos en los concursos de selección. Inicialmente se estableció que el conocimiento de lenguas indígenas era parte del perfil (Consejo Nacional de la Magistratura, 2016), sin embargo, esto fue cambiado apenas un año después mediante Resolución 318-2017-CNM, pasando a ser solo un requisito que era preferible, pero ya no obligatorio. Asimismo, en el último reglamento de ascensos, se mencionaba

que en las entrevistas se tomaba en cuenta el conocimiento de lenguas indígenas. Por su parte, el reglamento de Evaluación Integral y Ratificación no incluía una evaluación sobre conocimientos de lenguas indígenas.

- En los reglamentos se hacía referencia a la predominancia de lenguas indígenas en ciertas plazas, de acuerdo a los resultados del último censo llevado a cabo por el INEI. Sin embargo, es pertinente mencionar que el INEI no tenía criterios para determinar la predominancia de lenguas indígenas. Los criterios se encuentran en la Ley 29735 (Congreso de la República, 2011) y su reglamento (Presidencia de la República, 2016) pero recién se llegó a determinar oficialmente las zonas de predominancia con la aprobación del Mapa Etnolingüístico del Perú (Presidencia de la República, 2018) dos años después.

Estas características se encuentran todavía presentes en los proyectos de reglamento de concurso para la selección y nombramiento de jueces y fiscales (de acceso abierto y de ascenso) que fueron republicados por la Junta Nacional de Justicia.

No obstante, nos parece necesario que se realicen diversos cambios para superar este enfoque. Para ello, es necesario orientarse por las políticas públicas explicadas anteriormente. Además, es importante tomar en cuenta que en la última década el Estado peruano ha venido produciendo diversa información detallada sobre pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y lenguas originarias, lo que incluye su ubicación geográfica específica. Dicha información no fue tomada en cuenta por el ex CNM y por ello su enfoque era muy genérico y desactualizado (el mantenimiento de la remisión al INEI para determinar predominancia de lenguas indígenas es un claro ejemplo). Pero ahora corresponde implementar las políticas existentes y utilizar la información disponible para mejorar el enfoque que sostuvo la labor del extinto CNM.

### ***3.2 La Necesidad de Diversificar el Perfil del Juez, Jueza y Fiscal***

Para brindar un servicio de justicia idóneo para la diversidad cultural de nuestro país es necesario partir de la premisa de que se requiere diversificar también los perfiles de los jueces, juezas y fiscales. Tanto la Ley de la Carrera Judicial (Ley 29277) como la Ley de la Carrera Fiscal (Ley 30483) establecen en sus respectivos artículos segundo las características principales que conforman dicho perfil, pero no es una lista cerrada de características. Por otro lado, el literal (n) del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia señala que esta es competente para “Elaborar y actualizar el perfil de los jueces y fiscales” lo cual debe realizarse “en coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura” (Congreso de la República, 2019).

Sobre esta base normativa, la JNJ debería establecer perfiles diferenciados para las distintas plazas de jueces y fiscales existentes en el país. Esa diferenciación de perfiles debería realizarse de modo tal que se establezca qué idiomas son requisitos para qué distritos, provincias y distritos judiciales, además de qué bagaje de conocimientos sobre justicia intercultural deberían contar los magistrados según zonas. Por ejemplo, si en determinados distritos el asháninka es una lengua originaria predominante, lo razonable sería que al juez de paz letrado de dichos distritos se le requiera conocer dicha lengua para su designación, pero también que durante el procedimiento de ratificación se evalúe el uso de dicha lengua en su desempeño como juez.

Asimismo, si en una provincia existe alta presencia de comunidades campesinas y/o rondas campesinas, entonces se debería requerir a los jueces conocer la problemática legal sobre dichas instituciones, con el fin de concretar lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución.

Lo anterior puede llegar a parecer evidente, pues de algún modo la mención genérica de los reglamentos del CNM de que se bonificaría con puntos para los postulantes que hablen los idiomas nativos de la plaza a la que postulan ya sugeriría la necesidad de diferenciar perfiles. Sin embargo, esa diferenciación de perfiles debe ser explícita para garantizar que sea conocida por los postulantes y asegurar su implementación.

Como puede verse, para diversificar los perfiles es necesario clasificar las distintas plazas existentes de acuerdo a criterios geográficos, vinculándolas a la predominancia de lenguas indígenas, así como la presencia de pueblos indígenas e instituciones que ejerzan la justicia comunitaria autorizada por el artículo 149 de la Constitución (comunidades campesinas, comunidades nativas, y rondas campesinas).

La magnitud de esta tarea no es poca cosa, considerando que en los 34 distritos judiciales existentes a diciembre de 2019, existían 2385 órganos jurisdiccionales en total (entre todas las especialidades y jerarquías) donde operaban 3314 jueces (entre titulares, provisionales y supernumerarios) (Poder Judicial, 2019c). A su vez, a fines del 2019 existían 7126 fiscales a nivel nacional, en 2160 despachos (Ministerio Público, 2019). Todos estos miles de jueces y fiscales, a fines de 2019, se encontraban distribuidos en 24 departamentos, 196 provincias y 1874 distritos (INEI, 2020).

La información de dichas plazas debe ser, a su vez, cruzada con los miles de casos de rondas campesinas, comunidades campesinas, comunidades nativas, o las distintas localidades donde tienen presencia los pueblos indígenas (bajo cualquier forma en que se encuentren organizados), además del creciente número de jueces de paz, así como la distribución de las lenguas originarias, tanto las que son predominantes en una zona como las que no tienen tal característica. La diferencia entre una lengua que es predominante y la que no lo es resulta importante para la administración pública pues, como se señala en los lineamientos específicos del eje 1 de la política sobre lenguas originarias, cuando una lengua es predominante las entidades públicas deberían asegurarse de disponer progresivamente con recursos humanos que puedan comunicarse con suficiencia en esas lenguas. En cambio, en el caso de lenguas no predominantes, la política establece que se debe garantizar la atención de intérpretes y traductores.

En este otro lado, la información suele ser más imprecisa pues a diferencia de los jueces y fiscales, los jueces de paz, rondas o comunidades no se encuentran concentrados en sedes oficiales en los centros urbanos del país, sino que hay mayor grado de dispersión. No obstante, el Estado peruano ha dado pasos importantes en la última década para mejorar la información existente y se trata de un proceso de mejora continua pues cada año se avanza más con la información disponible.

En relación a los pueblos indígenas, es necesario tomar en cuenta los avances en la construcción de la *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios* (BDPI), a cargo del Ministerio de Cultura. Esta es una herramienta accesible libremente desde su sitio web (<https://bdpi.cultura.gob.pe>), que “presenta información acerca de las lenguas, tradiciones, prácticas, características demográficas, estadísticas y organizaciones representativas de los 55 pueblos indígenas u originarios que existen a la fecha en el país” (Ministerio de Cultura, s. f.), y que se encuentra en constante proceso de actualización.

Ciertamente, en diversos países existen controversias sobre herramientas de este tipo al ser utilizadas por instituciones estatales porque pueden existir presiones de sectores de la sociedad interesados en cuestionar los criterios de identificación con el fin de desconocer derechos de los pueblos indígenas. Así por ejemplo, en nuestro país un sector de la academia ha analizado cómo la alta burocracia minera afirma que la historia y cultura de grupos indígenas y campesinos han sufrido un impacto significativo de la experiencia moderna y el mestizaje y, como consecuencia, cuestionan los rasgos identificadores de los pueblos indígenas negando así derechos colectivos (Guevara & Verona, 2018). Este fenómeno impacta en registros estatales como la BDPI, generando que su cobertura no necesariamente sea completa, sino que puede producirse un subregistro o que el ritmo en el que se construye la data no siempre sea el óptimo.

Pero, en todo caso, lo que este tipo de debates nos sugieren es que la información de la BDPI debe considerarse una base mínima que ya puede ser tomada en cuenta, pese a ser todavía insuficiente, y que posteriormente será necesario mantenerse actualizado con la nueva información que se registre. Pese a ser una base mínima, la información ya es abundante, pues su *Buscador de localidades de pueblos indígenas*, permite actualmente conocer el nombre y ubicación de los 38428 centros poblados donde residen ciudadanos indígenas a nivel nacional.

Estos son en su mayoría centros poblados rurales con poca población, donde reside un total aproximado de 1,743,012 personas mayores de 12 años que en el último censo se auto-identificaron como indígenas. Esta data, aunque incompleta, es ya tan abundante y no debe ser ignorada. Sin duda el número alcanzado de centros poblados rurales con población rural ya es bastante alto pues representa el 40.5% del total de 94,922 centros poblados a nivel nacional (urbanos y rurales) que el INEI identificó en el último censo nacional (2018a).

Por otro lado, para vincular las plazas de jueces y fiscales con la enorme presencia de comunidades campesinas (al menos 6682) y nativas (al menos 2166) por cada provincia del país<sup>7</sup>, son importantes los directorios elaborados por el INEI y por el Instituto del Bien Común (IBC) y el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES):

- INEI (2018). Directorio de Comunidades Nativas y Campesinas. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Tomos I y II. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- IBC (2016). Directorio 2016: Comunidades Campesinas del Perú: SICCAM – Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú. Lima: Instituto del Bien Común – Centro Peruano de Estudios Sociales.
- IBC y CEPES (2016). Directorio 2016. Comunidades Nativas del Perú: SICNA – Sistema de Información sobre Comunidades Nativas del Perú. Lima: Instituto del Bien Común.

Sobre las rondas campesinas, debe mencionarse que la información es la menos precisa en comparación con los anteriores pues no existe, propiamente, un registro oficial. Las rondas surgieron a fines del año 1976 como un movimiento campesino orientado a la autodefensa frente al robo y el abigeato. Durante mucho tiempo los ronderos fueron muy críticos de la

<sup>7</sup> Las cifras de estas fuentes no coinciden por lo que deberían examinarse de manera complementaria. Sobre comunidades campesinas, el IBC reporta un total de 7267 y el INEI 6682, mientras que, sobre comunidades nativas, el IBC presenta 2166 mientras que el INEI incluye 2703.

justicia estatal y, con el paso de las décadas, se han consolidado cada vez más como actores locales que administran justicia comunitaria en zonas rurales de diversas regiones del país. A principios de la década de 1990, un estudio estimó que, en los departamentos del norte del país, las rondas campesinas operaban en alrededor de 3,435 caseríos (Starn, 1991).

Con la promulgación de la Ley N° 27908, *Ley de Rondas Campesinas*, del año 2003 se reconoció personería jurídica a los comités locales de rondas campesinas y se dispuso que se inscriban en los Registros Públicos. Pero debido a que las rondas ya operaban sin necesidad de registrarse y a que muchas veces confrontaban con las autoridades estatales, la inscripción en Registros Públicos no ha sido un hecho al que las bases ronderas le brinden importancia de manera generalizada. Es por ello que las inscripciones en la SUNARP son reducidas. Pese a ello, de manera similar a lo señalado sobre la BDPI, el acumulado de información de las rondas en los registros públicos es apreciable. En efecto, según las estadísticas de la SUNARP, entre enero de 2005 y noviembre de 2020 se inscribieron un total de 2629 rondas campesinas a nivel nacional (Superintendencia Nacional de Registros Públicos, 2020). Aunque la estadística actualmente disponible en línea no especifica la ubicación por provincias, sino solo por departamentos, esta es una información que podría ser recabada en la SUNARP en caso la JNJ asuma el desafío de diversificar los perfiles de jueces y fiscales a nivel nacional para lograr la idoneidad.

Por otro lado, hasta fines del año 2019, existían 5933 juzgados de paz en prácticamente todas las provincias del Perú (Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena, 2019), aunque su distribución es muy heterogénea. La Oficina de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) del Poder Judicial cuenta con la información detallada por cada provincia y distrito del país y se encuentra en capacidad de proporcionarla a las instituciones públicas que lo requieran.

Asimismo, sobre la diversidad lingüística, debe tomarse en cuenta que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura han llevado a cabo ya un proceso para determinar y mapear la presencia de las lenguas originarias en todo el país, identificando las zonas de predominancia, conforme a los criterios de la Ley N° 29735, *Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú* y su reglamento. Los resultados pueden encontrarse en el portal web *Lenguas originarias del Perú* (<http://www.minedu.gob.pe/campanias/lenguas-originarias-del-peru.php>). En este portal se puede descargar la información a la predominancia de lenguas originarias por distritos, provincias y regiones. A modo de ejemplo, se puede mencionar que se han identificado lenguas originarias predominantes en un total de 130 provincias y 1207 distritos a nivel nacional.

Finalmente, debe considerarse que en el sitio web del INEI se cuenta con los resultados completos del último censo nacional, realizado el año 2017, entre los cuales se puede identificar el nivel de población cuya lengua materna es una lengua originaria por cada departamento, provincia y distrito del país. A modo de ejemplo, se presenta en la Tabla 1 las 10 provincias con mayor porcentaje de pobladores que aprendieron a hablar el quechua en su niñez.



**Tabla 1:**

*Provincias con mayor porcentaje de personas que aprendieron a hablar quechua en su niñez*

Departamento	Provincia	%
Áncash	Mariscal Luzuriaga	92.2
Ayacucho	Vilcas Huamán	91.4
Cusco	Canas	91.3
Cusco	Paruro	91.0
Ayacucho	Cangallo	90.2
Cusco	Paucartambo	88.3
Cusco	Chumbivilcas	88.2
Ayacucho	Víctor Fajardo	86.6
Áncash	Pomabamba	86.1
Apurímac	Graú	85.8

Nota: Con datos de (INEI, 2017b).

#### 4. Reflexiones Finales

Si alrededor de 9 de cada 10 personas que domicilian en las provincias indicadas en la Tabla 1 aprendió el quechua como lengua materna, no es difícil estar de acuerdo en que el perfil de jueces, juezas y fiscales en estas provincias debería incluir el conocimiento del quechua y no ser solo un aspecto opcional que permita una bonificación de puntos extras en una tabla de calificación.

No está demás mencionar que en estas provincias el quechua tiene el carácter predominante y, por tanto, es una lengua oficial de acuerdo al artículo 48° de nuestra Constitución Política (1993). Además, dicho carácter oficial supone, conforme al artículo 10° de la Ley de Lenguas Originarias “que la administración estatal la hace suya y la implementa progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano. Los documentos oficiales que emite constan tanto en castellano como en la lengua originaria oficial” (Congreso de la República, 2011)

Adicionalmente, el hecho de que el Poder Judicial haya adoptado expresamente el Mapa Etnolingüístico del Perú, disipa cualquier resquicio de duda de que los jueces, juezas y fiscales deberían estar ejerciendo su labor en esta lengua (tanto de forma oral como escrita). Pero ello no ocurre todavía, por lo que es necesario trazar un camino de progresividad para que esto ocurra o, de lo contrario, no será posible superar el estado de cosas inconstitucional declarado por el TC. Y la JNJ tiene un papel importante por cumplir en este tema. Vale mencionar, además, que la verificación del conocimiento de lenguas indígenas en el marco de las funciones de la JNJ, no debería darse en la entrevista personal como antes planteaba el CNM, sino que para esto se debería recurrir a la acreditación de funcionarios bilingües. Esta función está a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) que desde hace algunos años viene acreditando a funcionarios a nivel nacional en diversas lenguas.

En la misma línea, debido a que en estas provincias existe también numerosas comunidades campesinas, es razonable esperar que los jueces penales y constitucionales en estas conozcan los avances jurídicos sobre la justicia intercultural, lo cual debería ser evaluado para el ingreso al cargo, pero también para su ratificación (en este caso no solo el conocimiento, sino su aplicación). Nótese que, en la sección 2.2 apenas mencionamos los distintos campos en los que se ha debatido, aprobado normas y producido jurisprudencia sobre justicia intercultural, pero no hemos planteado una postura propia porque son debates todavía abiertos, aún no consolidados, y los jueces requieren desplegar un esfuerzo argumentativo para contribuir con esos debates a la vez que llevan a cabo su labor.

Para lograr jueces, juezas y fiscales idóneos para los diversos entornos culturales de nuestro país, que respondan de manera idónea a las demandas de justicia, es preciso diferenciar los perfiles de los jueces y fiscales. Es un desafío que luego de concluido puede generar mejoras sustanciales en nuestro sistema de justicia.

## REFERENCIAS

- Brandt, H. (2017). La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia. *Derecho PUCCP*(78), 215 - 247.
- Caso Amazonas, Zelaya y Otros, 02765-2014-AA /TC (Tribunal Constitucional 6 de junio de 2017).
- Caso Ancash, Sentencia, 00889-2017-PA/TC (Tribunal Constitucional 17 de abril de 2018).
- Caso Huara, Mago Isabel, Tello Ramos y Otros, 00220-2012-PA/TC (Tribunal Constitucional 3 de octubre de 2012).
- Caso Lambayeque, Santos Castillo. Sentencia 468/2020, Exp. 04417-2016/PHC/TC (Tribunal Constitucional 23 de julio de 2020).
- Caso Madre de Dios, Griselda, 01126-2011-HC/TC (Tribunal Constitucional 11 de septiembre de 2012).
- Caso Madre de Dios, Villar Vargas y Otro, 07009-2013-PHC/TC (Tribunal Constitucional 3 de marzo de 2016).
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2003). *Conclusiones Generales del Informe Final de la CVR*. Obtenido de <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>
- Congreso de la República. (1991). *Código Penal*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (2003, 6 de enero). *Ley de Rondas Campesinas, Ley N° 27908*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2007, 18 de diciembre). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29258*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2008, 04 de Noviembre). *Ley de la Carrera Judicial*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2011, 5 de julio). *Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, Ley 29735*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2016, 27 de Mayo). *Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2018, 4 de agosto). *Ley que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal para fortalecer la prevención y sanción de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, Ley N° 30838*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2016, 20 de junio). *Reglamento de Concursos para el Acceso Abierto en la Selección y Nombramiento de Jueces y Fiscales, Resolución 228-2016-CNM*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Corte Suprema de Justicia. (2009, 13 de noviembre). *Rondas Campesinas y Derecho Penal, Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Corte Suprema de Justicia. (2016, 21 de junio). *Acuerdo Plenario Sobre la aplicación del artículo 15 del Código Penal y los procesos interculturales por delitos de violación de niñas y adolescente, Acuerdo Plenario 1-2015/CIJ-116*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

- Díaz, J. C. (2020). Perú. En D. Mamo, & IWGIA, *El Mundo Indígena 2020* (34 ed., págs. 485 - 495). Lima.
- Flor, E. (18 de julio de 2018). '¿Cómo se prepara el ceviche de pato?': Insólita pregunta a una candidata a jueza que indigna a Perú. *El Nuevo Herald*. Obtenido de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article215101595.html>
- Gálvez, A. (2016). *De la antropologización del derecho a la recaída dogmática: balance de los estudios sobre pluralismo jurídico y administración de justicia en el Perú (1964-2013)*. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP.
- Guevara, A. (2003). *La antropología del Derecho en el Perú: Balances y perspectivas (1975 - 1990)*. Lima: Instituto Riva-Agüero.
- Guevara, A., & Verona, A. (2018). Si no hay sujeto, no hay derecho. *Fórum historiae iuris*(20). Obtenido de <http://forhistiur.net/2018-12-guevara-gil-verona-badajoz/>
- INEI. (2017a). *Dinámicas étnicas en el Perú: Hacia una caracterización y tipología para el diseño de políticas públicas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2017b). *Censos Nacionales 2017: Sistema de Consulta de Base de Datos*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2018a). *Directorio Nacional de Centros Poblados. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2018b). *Perú: Resultados Definitivos* (Vol. I). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2020). *Boletín Especial N° 26. Perú: estimaciones y proyecciones de población por departamento, provincia y distrito, 2018-2020*. Lima: INEI. Obtenido de [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1715/libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/libro.pdf)
- Ministerio de Cultura. (2015). *Política Nacional Para la Transversalización del Enfoque Intercultural, D.S. 003-2015-MC*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Cultura. (2017). *Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, D.S. 005-2017-MC*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Cultura. (s. f.). *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Recuperado el 27 de octubre de 2020, de Preguntas frecuentes: <http://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes>
- Ministerio Público. (2019). *Boletín Estadístico del Ministerio Público N°11*. Lima. Obtenido de <https://agenciafiscal.pe/Storage/modsnw/pdf/12055-k1Nl6Ag7Le1Bg4B.pdf>
- Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. (2019). *Memoria Anual 2019*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial.
- Poder Judicial. (2011, 13 de diciembre). *Ley de Justicia de paz, Ley N° 29824*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Poder Judicial. (2015). *Protocolos para una justicia intercultural*. Lima: Oficina Nacional de Justicia de Paz Justicia Indígena.
- Poder Judicial. (2016, 8 de junio). *Aprueban documento denominado "Mapa Etnolingüístico Judicial", R.A. N° 142-2016-CE-PJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Poder Judicial. (2019a, 9 de enero). *Aprueban diversos documentos de gestión administrativa, remitidos por la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena, R.A. 008-2019-CE-PJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

- Poder Judicial. (2019b, 24 de abril). *Disponen que el “Mapa Etnolingüístico del Perú” constituye el nuevo instrumento esencial para la implementación de los derechos lingüísticos en el Poder Judicial, R.A. 172-2019-CE-PJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Poder Judicial. (2019c). *Boletín Estadístico Institucional, N° 04-2019*. Lima. Obtenido de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/103bb2804d485fde8dc78f3325f35162/Boletin+N4-DICIEMBRE-2019F.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=103bb2804d485fde8dc78f3325f35162>
- Poole, D. (2012). La ley y la posibilidad de la diferencia. En C. Degregori, P. Sandoval, & P. Sendon, *No Hay país más diverso: compendio de antropología peruana* (Vol. II, págs. 200 - 246). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Presidencia de la República. (2016, 21 de junio). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, D.S. N° 004-2016-MC*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República. (2018, 14 de noviembre). *Decreto Supremo que aprueba el Mapa Etnolingüístico: lenguas de los pueblos indígenas y orginarios del Perú - Mapa Etnolingüístico del Perú, D.S. 011-2018-MINEDU*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Redacción La Ley. (12 de abril de 2018). CNM realiza evaluaciones en aimara y quechua a aspirantes a fiscales. *La Ley*. Obtenido de <https://laley.pe/art/5192/cnm-realiza-evaluaciones-en-aimara-y-quechua-a-aspirantes-a-fiscales>
- Ruiz, J. C. (2013). La justicia comunitaria en la jurisprudencia peruana: entre el acceso a la justicia y la autodeterminación. En A. Galvez, & C. Serpa, *Justicia intercultural en los países andinos: contribuciones para su estudio* (págs. 312 - 342). Lima: Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria.
- Ruiz, J. C. (9 de mayo de 2019). ¿Cuentan con traductores los indígenas cuando son procesados por el Poder Judicial? *La Ley*. Obtenido de <https://laley.pe/art/7829/cuentan-con-traductores-los-indigenas-cuando-son-procesados-por-el-poder-judicial>
- Ruiz, J. C. (2 de agosto de 2019). El desarrollo normativo de la justicia comunal en el Perú. *Instituto de Defensa Legal*. Lima, Peru: Instituto de Defensa Legal. Obtenido de <https://www.idl.org.pe/el-desarrollo-normativo-de-la-justicia-comunal-en-el-peru/>
- Starn, O. (1991). *“Con los llanques todo barro”: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Superintendencia Nacional de Registros Públicos. (2020). *Estadísticas*. Obtenido de SUNARP, Rondas campesinas: <https://www.sunarp.gob.pe/estadisticas/post/4-1-rondas-campesinas>
- Verona, A. (2014). Los enfoques ético-políticos del Tribunal Constitucional peruano respecto de la diversidad cultural (1996-2012). *Boletín del Instituto Riva-Agüero*(37), 235-275.
- Yrygoyen, R. (2001). Retos para construir una juridicidad pluricultural: “Balance de los proyectos de ley sobre el art. 149 de la Constitución”. *Boletín del Instituto Riva-Agüero*(28), 153-174.