

Antonio Peña Jumba*

Descentralización del sistema de justicia peruano: La alternativa de la justicia comunal

143

1. Introducción

¿Requiere el proceso de descentralización política del Perú la descentralización del sistema de justicia? ¿Qué camino corresponde adoptar dentro de la descentralización del sistema de justicia?

Entendiendo por sistema de justicia al conjunto de instituciones y autoridades que intervienen en el servicio de administración de justicia¹ como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, las Fuerzas Policiales, los Centros Penitenciarios y sus respectivas autoridades,² las preguntas planteadas pueden conducirnos al menos bajo dos perspectivas. Una que sostiene que el sistema de justicia peruano no puede desprenderse de su sentido de unidad nacional de las instituciones que la componen (es imposible pensar para ellos que el Poder Judicial, por ejemplo, sea descentralizado regionalmente). Otros sostienen, contrariamente, que no cabe pensar en descentralización política ni económica si es que no hay descentralización del sistema de justicia (es imposible pensar para éstos que los conflictos que brotan en las regiones tengan que resolverse en última instancia en la capital, cuando puede hacerse en cada región).

En cualquiera de las dos perspectivas, la necesidad de una reforma planificada del sistema de justicia es evidente. Si es que el sistema de justicia nacional no funciona acorde con la dinámica de las regiones, colapsa. Si es que el sistema de justicia se descentraliza adaptándose a las regiones pero repite los problemas estructurales que aqueja el servicio de justicia que conocemos desde varias décadas atrás, también colapsa.

* Profesor Principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado, Master en Ciencias Sociales y *PhD. in laws*.

1 El concepto de servicio de justicia es recogido de Roberto Mac Lean (2004: 34 y ss.).

2 Esta es una definición que se deduce de la negación de equiparar reforma judicial con reforma del sistema de justicia, desarrollada por Luis Pásara (2004: 13).

Frente a este contexto de posibilidades descentralistas, la propuesta de confirmar o promover el desarrollo de sistemas de resolución de conflictos comunales o comunitarios aparece como una alternativa. ¿Qué es la justicia comunal? ¿Qué entender por descentralización en el Perú? ¿Coincide o no el funcionamiento o aplicación de la justicia comunal con el proceso de descentralización del país? Son tres interrogantes que a continuación tratamos de responder.

2. La justicia comunal o sistema de justicia comunitaria

A partir de trabajos precedentes (Peña 1998 [1991], 2000, 2005 [2001]), podemos definir el concepto de justicia comunal como aquel que conjuga dos grandes conceptos: justicia y comunidad. El concepto de justicia puede entenderse como aquel valor y acción material humano que frente al conflicto se orienta por una distribución equitativa de bienes o intereses a partir de la decisión de los miembros de un grupo social determinado (Peña: 1998 [1991]). El concepto de comunidad, a su vez, puede ser entendido como aquel grupo social en el que sus miembros se ven integrados predominantemente bajo relaciones sentimentales (Weber: 33) y viven regularmente en un espacio territorial definido bajo características económicas, sociales culturales e históricas comunes (Peña, 2000: 68-69). Sumando ambos conceptos tenemos el de justicia comunal equivalente al ejercicio jurisdiccional (valorización y materialización de la justicia) a nivel de las comunidades, o la presencia de sistemas de resolución de conflictos bajo formas comunitarias.³

La experiencia de campo que fundamenta la anterior definición corresponde a las comunidades Aymaras del Sur Andino del Perú. Específicamente se trata del trabajo de campo realizado en las comunidades Aymaras de Calahuyo, Titihue y Tiquirini-Totería, al lado del gremio local llamado Liga Agraria “24 de Junio” de Huancané, todas ubicadas en el distrito y provincia de Huancané, en el Departamento de Puno (Huancané, 1988-2006). Dejando constancia de algunas diferencias dentro de cada comunidad, es posible identificar cuatro elementos que estructuran la justicia comunal o los sistemas de resolución de conflictos de las comunidades referidas: una clasificación particular de sus conflictos; órganos de resolución propios acompañados de procedimientos también propios; acuerdos o decisiones finales para sus conflictos; y una racionalidad que envuelve la

participación de las partes durante el proceso de resolución y la ejecución de los acuerdos o decisiones con la intención de acabar con el conflicto (Peña, 1998 [1991], 2005 [2001]).

En esta experiencia de justicia comunal se subsumen todas las instituciones y autoridades que componen el sistema de justicia antes referido. Frente al conflicto, los miembros de la comunidad actúan como jueces, fiscales, policías y ejecutores de la sanción o acuerdo. En una distribución de funciones basada en su organización familiar y comunal, los miembros mencionados pueden ser jueces sin ser autoridad (como el padrino que interviene en la resolución de los conflictos familiares), o pueden ser fiscales, policías o jueces a la vez (como el teniente gobernador y el presidente de la comunidad que intervienen en la resolución de conflictos familiares graves y ciertos conflictos comunales). Pero, además, el sistema de justicia a nivel de las comunidades se enriquece o consolida porque sus propios miembros en asambleas periódicas y a través de sus procedimientos de resolución de conflictos crean o reforman su derecho objetivo o leyes. Ellos deciden, por ejemplo, multar con un jornal a quien no participa en la faena comunal de mejoramiento de la escuela comunal previamente acordado. Si una familia no concurre, sabe que tiene que pagar la multa y es obligada a ello.

Este sistema de justicia también puede tener “defectos” desde la perspectiva de quienes nos desenvolvemos en el sistema de justicia nacional o estatal. La crítica común es que quienes son autoridades o partes de esa justicia comunal cometen excesos transgrediendo derechos fundamentales sin respetar las garantías de un debido proceso. Otra crítica es que tal sistema de justicia comunitaria es aplicable solo a grupos sociales pequeños como una comunidad campesina. El tema de los “excesos” y transgresión de derechos fundamentales como el debido proceso son ante todo críticas trans-culturales: desde una óptica cultural distinta. En la práctica, miembros de las comunidades como las mencionadas no conciben la transgresión de tales derechos y están convencidos de la validez y eficacia de sus sistemas de resolución de conflictos en contraposición con los sistemas de resolución de conflictos formales (Peña 1998 [1991], 2005 [2001]). El tema del funcionamiento fragmentario de la justicia comunal es cierta, pero lo particular de ello es que estos sistemas de justicia de las comunidades pueden a su vez coordinar con sistemas de justicia de otras comunidades y también a nivel

3 Estos sistemas de resolución de conflictos tienen un reconocimiento formal en el artículo 149° de la Constitución Política del Perú:

“Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y las demás instancias del Poder Judicial.”

El citado artículo ha sido objeto de muchos comentarios. De nuestra parte solo cabe mencionar que dicha norma constitucional es aún limitada para comprender la riqueza de la realidad Peruana y Latinoamericana y todas sus formas de justicia comunitaria.



“(...) la justicia comunal coincide con la descentralización como formas organizativas democráticas.”

gremial (distrital, provincial o departamental) para resolver conflictos inter-comunales y trans-comunales (Peña, 2005 [2001]).

En suma, la justicia comunal o los sistemas de justicia comunitaria aparecen como una efectiva alternativa frente al tema de resolución de conflictos. Constituyen un modelo total, de todos los componentes del concepto de sistema de justicia, que ponen en práctica los miembros de las comunidades, aunque puede identificarse “defectos” desde una perspectiva cultural diferente.

3. La descentralización en el contexto peruano

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, la descentralización es entendida como “una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país...” (Artículo 188° de la Constitución Política del Perú). Conforme al contenido de esta norma, la descentralización comprende cuatro aspectos o elementos:

- 1) Es una forma de organización política: de tipo democrática.
- 2) Su implementación y ejecución constituye una obligación del Estado.
- 3) Se efectiviza a través de políticas públicas permanentes.
- 4) Tiene como objetivo fundamental: el desarrollo integral del país.

El primer elemento destaca su coincidencia con la propia constitución del Estado peruano: la de ser una república democrática. Sin descentralización, en el caso peruano, no se puede hablar totalmente de una república democrática. Por ello, la descentrali-

zación constituye una de las formas organizativas, diríamos principal, como la democracia se hace efectiva en el país.

El segundo elemento confirma el anterior: la descentralización como forma organizativa democrática del Perú es una obligación del Estado. Aquí, hablar de Estado incluye a todas las autoridades políticas: del poder ejecutivo, del poder legislativo y del poder judicial (sistema de justicia), así como del sistema electoral y otros. Es decir, todas las autoridades de estos poderes o sistemas administrativos de interés público, incluyendo sus instituciones subalternas, están obligadas a materializar (implementar y ejecutar) la descentralización del país.

El tercer elemento justamente destaca el cómo esta obligación estatal se materializa: esto es a través de políticas públicas permanentes. Aquí las políticas públicas significan acciones efectivas de los poderes o sistemas administrativos del Estado: leyes que favorecen la descentralización, resoluciones o disposiciones que materialicen esas leyes y no entorpezcan la descentralización, organización y decisiones judiciales y administrativas que garanticen la descentralización. Dentro de estas políticas públicas cabe resaltar la aplicación del *principio de subsidiaridad* vigente en Estados Federados, Estados Confederados y la Comunidad Europea, y que se encuentra reconocido en la Ley Orgánica de Bases de Descentralización: “el gobierno [o la acción pública en general] más cercana a la población es la más idónea para ejercer la competencia o función”.⁴ Es decir, si la competencia de una determinada función administrativa (imponer multas por ejemplo) es discutida entre el gobierno central y el gobierno regional, se prefiere a éste último.

El cuarto elemento integra a los anteriores dentro de un objetivo común fundamental: el desarrollo integral del país. Esto quiere decir que la descentraliza-

ción como forma organizativa democrática, como obligación del Estado, y como políticas públicas permanentes tienen en su base una orientación principal: integrar nuestro diverso y agreste país. Esta integración puede ser entendida como la búsqueda de convivencia armónica o pacífica de los diversos grupos sociales y culturales ubicados en los diferentes espacios geográficos de su territorio. La descentralización es el sentido de esta integración.

De los cuatro elementos citados, uno puede resumir todos: la obligación del Estado de efectivizar esta forma organizativa democrática llamada descentralización. Sin el serio compromiso del Estado, particularmente los tres poderes del Estado, la norma constitucional sobre descentralización arriba citada se perfila como otra simple aspiración normativa.

4. La justicia comunal aplicada a la descentralización

Teniendo en cuenta la definición previa de justicia comunal y la definición de descentralización interpretada desde la Constitución Política del Perú, la pregunta que cabe es ¿Cómo se relacionan? En nuestra opinión consideramos que la justicia comunal es un buen ejemplo de efectiva descentralización en materia de justicia o resolución de conflictos que particularmente coincide con los elementos principales antes detallados del concepto de descentralización.

En primer lugar, la justicia comunal coincide con la descentralización como formas organizativas democráticas. La experiencia de justicia comunal referida al Sur Andino Peruano tiene en su base formas organizativas participativas que las hacen objetivamente democráticas. Así, los órganos de resolución y las partes del conflicto en la justicia comunal son miembros de la comunidad que intervienen dinámicamente (democráticamente) para terminar con el conflicto.

En segundo lugar, la obligación del Estado de promover y efectivizar la descentralización coincide con las condiciones de apoyar el desarrollo de la justicia comunal como una expresión de aquella. Si la justicia comunal es una forma organizativa democrática coincidente con la descentralización, los poderes y sistemas administrativos del Estado están obligados a promoverla y efectivizarla también.

En tercer lugar, la efectivización de políticas públicas permanentes a favor de la descentralización supone incorporar dentro de tales políticas a la justicia comunal. Sobre el tema de resolución de conflictos o sistemas de justicia no puede haber descentralización si no se incorpora y promueve la justicia comunal. En otras palabras, por el mismo principio de subsi-

diaridad si la justicia comunal (como ocurre con la justicia de paz) es una forma más cercana a la población, o practicada por ésta, entonces le corresponde ser priorizada en las políticas permanentes del Estado que efectivizan la descentralización.

Finalmente, el objetivo fundamental que guía la descentralización incluye también a la justicia comunal. No se puede concebir el desarrollo integral del país si es que no se incorporan en los planes o políticas públicas los sistemas de resolución de conflictos comunitarios que practican millones de ciudadanos a través de sus comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y otras formas organizativas como las parcialidades, los anexos, los caseríos, los asentamientos humanos y centros poblados. Estos millones de ciudadanos que pueden promediarse como la mitad de la población nacional llegan a resolver sus conflictos bajo formas no Estatales que identificamos como comunitarias y que, según nuestro trabajo de campo, llega a incluir a la justicia de paz (Peña, 1998, 2005). No promover estos sistemas de resolución de conflictos o, en un extremo, excluirlos, se traduciría en el objetivo contrario de la descentralización: desintegrar el país.

5. Conclusión: la oportunidad de la justicia comunal en la descentralización

Por su naturaleza, la justicia comunal o los sistemas de resolución de conflictos comunitarios antes referidos constituyen una práctica efectiva de descentralización en el contexto peruano. Son sistemas en que los miembros de un grupo social intervienen como órganos de resolución o partes del conflicto bajo procedimientos particulares, acuerdos o decisiones finales también particulares y formas de ejecución de éstos igualmente particulares. Son en la práctica sistemas no-Estatales de resolución de conflictos pero con cierto reconocimiento por el propio Estado (Artículo 149° de la Constitución Política del Perú). Estas cualidades los hacen sistemas de justicia autónomos que expresan una descentralización fáctica y legal a la vez.

No contemplar la justicia comunal dentro del proceso de descentralización del Estado peruano (sea por los poderes del Estado, o por las propias regiones) tendría como resultado la negación del objetivo fundamental fijado por la Constitución peruana: el desarrollo integral del país. La justicia comunal es una fuente efectiva de descentralización del Estado peruano pero que también puede ser promovida en otros espacios geográficos sociales para alcanzar tal objetivo en materia de justicia.

6. Bibliografía

MAC LEAN, Roberto (2004): “Reformar la justicia ¿De qué se trata?”. En: Luis Pásara (compilador): *En busca de una justicia distinta, experiencias de reformas en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva, pp. 13-22 (introducción).

PÁSARA, Luis (2004): “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?”. En: Luis Pásara (compilador): *En busca de una justicia distinta, experiencias de reformas en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva, pp. 13-22 (introducción).

PEÑA JUMPA, Antonio (1998 [1991]): *Justicia comunal en los Andes del Perú: el caso de Calahuyo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

(2000): “Poder judicial comunal Aymara: alternativa de paradigma en la reforma judicial del Sur Andino”. En: Revista *El otro Derecho* Nro. 25, Bogotá: ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), pp. 51-107.

(2005 [2001]): *Poder Judicial Comunal en el Sur Andino*. Bogotá: ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos).

WEBER, Max (1974 [1922]): *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

ZAS FRIZ, Johnny (2003): “Descripción y análisis de las principales normas en materia de descentralización”. En: Defensoría del Pueblo, *Descentralización y buen gobierno*. Lima: Defensoría del Pueblo.

The logo consists of the letters 'CEPES' in a bold, blocky, three-dimensional font. The letters are dark grey with a lighter grey highlight on the top and left sides, giving them a metallic or embossed appearance. They are set against a plain white background.

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES