

# Justicia de Paz Letrada en Comisarías.

## Las Sumas y Restas del Sistema

*Peace Justice in Police Stations.*

*Sums and Subtracts of the System*

■ Zarela Zavala Respaldiza<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** enero de 2008

**Fecha de aprobación y versión final:** enero de 2008

### Resumen

Concluido el decenio Fujimorista, se produjeron en el Perú una serie de cambios, sustanciales dentro de las instituciones públicas. Entre ellos, se destacan los que se dieron en el Ministerio del Interior que incluye a la Policía Nacional y la reforma del Sistema de Justicia<sup>2</sup>. Con estos cambios, se elaboran medidas básicas dirigidas, principalmente, a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana. Como parte de ellas se modifica el procedimiento para las faltas y se crea un proyecto piloto que instala Jueces de Paz Letrado dentro de las Comisarías. En este artículo presentaré estos Juzgados de Paz Letrado en comisarías, los aciertos y tropiezos que hasta el momento han resultado de su instalación. Para ello, revisaremos brevemente el contexto en que se crean, describiremos el procedimiento y señalaremos algunas recomendaciones.

**Palabras claves:** *seguridad ciudadana, acceso a la justicia, falta, linchamiento, fragancia, asesoría legal gratuita, junta vecinal o junta de vecinos.*

### Abstract

After Fujimori's decade, a series of substantial changes took place within Peruvian Public Office institutions. The case of the Ministry of Interior, which includes reform undertaken in Peru National Police as well as in the Judiciary Branch, is noteworthy. Within the measures addressed to improve social coexistence and security policies, the offense procedure was modified and a project on Justices of the Peace within Police Stations was established. This paper presents

1 Bachiller en Antropología, Instituto de Defensa legal. zarelazr@hotmail.com zarela@idl.org.pe

2 Entre los cambios primordiales: en el primer caso se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana SINASEC, para el segundo se crea la Comisión de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) que incluye, entre sus integrantes, a representantes de la sociedad civil.

the case of Courts of the Justice of the Peace within Police Stations, aiming to evaluate the rights and wrongs of its instauration. I will briefly review the context and the very procedure of its creation. In the final part, I will propose some recommendations.

**Key words:** *citizen security, accessibility to the justice system, flagrance, lynching, offense, free legal advice, board neighbors.*

**R**evisar el contexto social en que se desarrollan los Juzgados de Paz Letrados en Comisaría (JPLC) es necesario para comprender la relevancia de su instalación.

Partimos afirmando que en el Perú la inseguridad ciudadana es uno de los problemas que más aqueja al país. El gráfico 1<sup>3</sup> muestra como evolutivamente desde el 2001 hasta el 2007 los peruanos perciben que la violencia delictuencial está en aumento.

A pesar que “las cifras reales sobre el delito no comprueban necesariamente percepción”

(Basombrío, 2007:23), los ciudadanos siguen sintiéndose menos seguros, porque se trata de una realidad que no está siendo atendida eficazmente.

Esta sensación, se agudiza, aún más, en aquellos sectores menos favorecidos económicamente, pues no cuentan para invertir en mecanismos de protección y paradójicamente, allí, los servicios que debe brindar el Estado para la seguridad, son menores.

El gráfico 2<sup>4</sup> nos pone un ejemplo de esta realidad: los distritos más acomodados, como lo es San Isidro, tienen mejor protección que los distritos pobres. Esto incluye el despliegue de efectivos para la seguridad, entre policías y serenos para cada distrito.

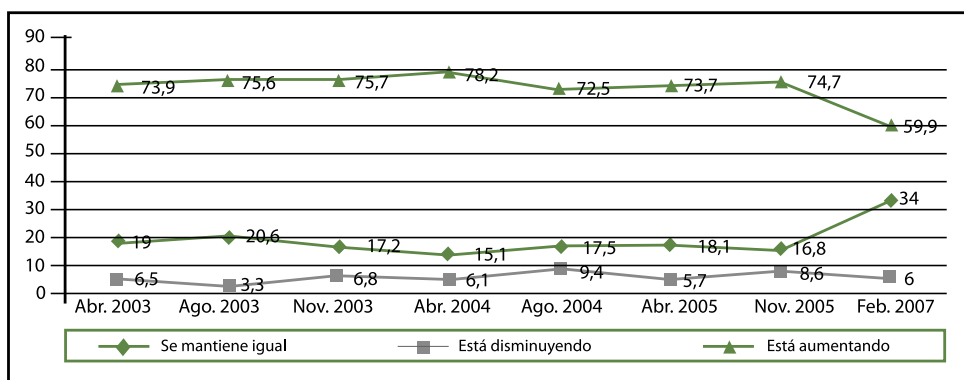


Gráfico No. 1 ¿Cree usted que la violencia delictuencial se mantiene igual, está disminuyendo o está aumentando? (%)

3 Se trata de una investigación realizada por Carlos Basombrío en que sistematiza los estudios cuantitativos sobre la percepción del delito e inseguridad en Lima y otros países de América Latina entre el periodo del 2001 al 2005.

4 Estudio realizado en el 2006 que compara los gastos en seguridad en diferentes distritos de Lima Metropolitana. [www.seguridadidl.org.pe/destacados/2006/11-10.htm](http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2006/11-10.htm)

Fuente: Encuestas Inmasen, Lima. Elaboración propia

	Población	Policía	Policía/ población	Sereno	Sereno/ población
San Isidro	71,000	302	1/235	400	1/ 177.5
San Juan de Lurigancho	766,000	520	1/1473	0	-----

Gráfico 2: Comparación entre el número de policías y serenos por habitante del distrito de San Isidro y San Juan de Lurigancho

En ese año, San Isidro contó con aproximadamente un efectivo de seguridad –entre policías y serenos- por cada 100 habitantes. Pero San Juan de Lurigancho revela una situación preocupante, la protección de toda su población descansa en pocos policías.

Junto a la sensación de inseguridad, de desprotección y de que no hay repuesta frente a estos problemas, se suma una desconfianza generalizada de la población hacia la gestión de las instituciones del Estado. Los jueces y Policía, principalmente, no gozan de una gran credibilidad. Sin embargo, luego del régimen autoritario Fujimorista, estas instituciones entran en un proceso de reforma con lo cual ha mejorado un poco esta situación, pero definitivamente la aprobación aún es muy baja<sup>5</sup>.

Tal es la poca credibilidad que tiene la población, que un gran porcentaje prefiere no acudir a la comisaría u otro establecimiento a denunciar, más bien, a falta de respuesta, recurren a sus propios mecanismos de protección. Uno de estos mecanismos es el

principalmente las zonas urbano marginales- está siendo una respuesta cada vez más frecuente.

En este contexto -la alta sensación de inseguridad de la población, un incremento en el descontento por las pocas respuestas para la prevención y represión de los delitos y faltas, una alta carga procesal debido a un sistema engorroso y lento- el Estado como parte de las medidas que adoptó para enfrentar la inseguridad ciudadana, promulgó la Ley 27939 que entre otras cosas, da la posibilidad de instalar Juzgados de Paz Letrados dentro de las Comisarías (JPLC) con el objetivo que los jueces de estos Juzgados atiendan y resuelvan con mayor rapidez e inmediatez las denuncias que llegan a la comisaría. Sin embargo, la ley establece que sólo se ocuparán de los hechos que sean faltas o también llamados delitos menores.

El funcionamiento de estos JPLC<sup>7</sup> implica la participación y compromiso de cuatro actores importantes que comparten un mismo espacio<sup>8</sup>:

5 Entre el 2002 al 2005 la aprobación a la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Poder Judicial (PJ) era muy baja. Incluso, la encuestadora Apoyo Opinión y Mercado ( *El Comercio*, 2005) revela que en el 2005, sólo 1 de cada 10 peruanos confiaba en el PJ. La PNP, en comparación, se posicionaba un poco mejor. Sin embargo, el especialista en Seguridad Ciudadana C. Basombrío plantea que desde hace poco, la situación se está revirtiendo: en el PJ están haciendo cierto esfuerzo por mejorar la gestión, mientras que en la Policía las iniciativas, en ese sentido, han sido abandonadas (continuidad de la reforma PNP).

6 De acuerdo a la encuesta de Apoyo realizada a finales del 2004, en Lima, el 65% consideraba que la población tiene derecho a tomar la justicia con sus propias manos (aunque sin llegar a matar).

7 El Poder Judicial y el Ministerio de Justicia fueron los encargados (por ley) en diseñar un plan para instalar estos JPLC.

8 Otros actores también participan pero que no están dentro de un JPLC, uno de ellos es la Municipalidad de cada distrito que por ley debe facilitar el acondicionamiento y equipamiento de los JPLC y además funciona como ente receptor para realizar las jornadas de prestación de servicio.

“linchamiento”<sup>6</sup> que justifica la violencia hasta poder dar muerte. Lamentablemente, aquellos lugares donde no llega la justicia y se agudiza la inseguridad - principal-

La Policía Nacional del Perú que tiene entre sus funciones la prevención de la delincuencia e investigación del delito<sup>9</sup>. Participa en este sistema de juzgado de paz letrado, recibiendo las denuncias o interviniendo en una situación de flagrancia. Además, en algunas comisarías deben realizar una investigación preliminar de los hechos. Además, albergan al JPLC y los actores que participan en él.

Los magistrados y auxiliares que dota el Poder Judicial y que en los JPLC tienen competencia para resolver casos de faltas, es decir, se especializan sólo en materia penal.

La Defensa de Oficio, es el resguardo legal gratuito que se presta a través del Ministerio de Justicia, a aquellas personas de escasos recursos que participan en procesos penales. El Defensor de Oficio dentro de los JPLC asegura el derecho de defensa del procesado.

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE)<sup>10</sup>, que para el caso de faltas y mediante las Oficinas de Tratamiento en el medio libre y penas limitativas de Derecho, tiene la función de la ejecución de la pena de prestación de servicios comunitarios.

## **El procedimiento y cómo actúan los JPLC**

Cómo hemos mencionado, lo que se sanciona en estos Juzgados de Paz Letrado son las faltas. Estas se agrupan en cinco tipos: contra las personas<sup>11</sup> que son lesiones producidas de manera directa a otra(s)

persona(s); contra el patrimonio<sup>12</sup>, asociado a los robos o la apropiación de un bien ajeno; contra las buenas costumbres, como el perturbar en lugares públicos la tranquilidad de las personas o destruir las plantas que adornan parques, etc.; contra la seguridad pública, que son aquellas que crean un peligro para los demás, como conducir un vehículo o animal a excesiva velocidad de tal manera que signifique un peligro, etc.; y contra la tranquilidad pública, como el perturbar a los vecinos con discusiones o ruidos o faltar el respeto a la autoridad. Las dos primeras son las que se reciben con mayor frecuencia.

El procedimiento en caso de faltas se inicia cuando llegan las denuncias, ya sea porque se intervino a quien cometió la infracción (flagrancia)<sup>13</sup> o que la víctima denuncia directamente. En la primera situación, el agente que intervino pone inmediatamente a disposición del juez del JPLC

Si se confirma que el caso es materia de falta, entonces el juez inicia la investigación judicial (abre instrucción). En caso contrario, el juez no se hace cargo de la investigación.<sup>14</sup>

En la segunda situación, la denuncia puede dirigirse a algunas de las secciones policiales de la comisaría o dirigirse directamente al JPLC.

En cualquiera de los casos es el juez quien deberá investigar y juzgar.

9 Así, se constituye en una institución que cumple funciones clave para la administración de justicia: tiene facultades de detención; participa en investigación y actuación de pruebas en la etapa prejudicial; entre otras.

10 El INPE es un organismo que depende del Ministerio de Justicia.

11 Para que sea una falta, la lesión no debe ocasionar más de 10 días de descanso médico. Esta información se obtiene del examen de Reconocimiento Médico Legal (RML) que lo toma el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público.

12 Para que sea una falta, el valor del bien robado no debe sobrepasar una remuneración vital. La remuneración vital es de 500 soles, actualmente.

13 La intervención la hace la policía, pero también hemos observado que en algunos casos en que participa otro agente del orden como el sere nazgo (o policía municipal).

14 Que el hecho no sea una falta no es la única razón para que el juez no se haga cargo de la investigación (desestime o se inhibe), también puede darse que el caso no corresponda a su jurisdicción o que las partes sean menores de edad, entre otros.

### *La audiencia y el desenlace de la denuncia*

Como el objetivo de estos juzgados es lograr un proceso más expeditivo, la ley 27939 establece que las audiencias deberán llevarse a cabo en un solo acto con todos los actores involucrados y en donde se presentan y evalúan las declaraciones, testimonios y otras pruebas.

En la audiencia el caso puede concluir, quedar pendiente o archivarse<sup>15</sup>. Si no concluye, generalmente se da por no contar con los medios necesarios que le ayuden a formarse una opinión y tomar una decisión. Estos medios puede ser el resultado del dosaje etílico o del examen Reconocimiento médico legal. En ese sentido, el juez puede ordenar otras diligencias<sup>16</sup> (testigos, documentos, etc.). También puede no concluir porque el procesado apeló.

En la situación que el caso si concluya, este puede darse a través una sentencia condenatoria, a través de una sentencia absolutoria o, a través de acuerdo entre la víctima y el infractor (transacción, desistimiento).

Cuando la sentencia es condenatoria, en estos casos comúnmente se aplica las penas limitativas de derechos mediante las jornadas de prestación de servicio comunitario (JPSC) que consiste en realizar trabajos no remunerados en alguna entidad pública o privada<sup>17</sup> como cumplimiento de la pena.

15 Con la revisión de expedientes se encuentra que un juez archiva un caso por sobreseimiento o no declarar no ha lugar.

16 Si se da este caso, el plazo para realizarlo no puede exceder de 20 días. Al término de estos plazos se citará al procesado para que se acerque al JPLC. Si este no se acerca el juez pedirá, a través de efectivos policiales, que lo conduzcan de grado o fuerza.

17 La Ley No. 27935, que modifica artículos de la Ley No. 27030, introduce a las instituciones privadas como entidades receptoras para el cumplimiento de las penas de prestación de servicio a la comunidad y limitación de días libres. Hasta ese momento las únicas entidades para cumplir esta función eran las Municipalidades y las Comisarías.

Como mencionamos es el INPE quien se encarga de la ejecución de esta pena<sup>18</sup> y por lo tanto debe, además de establecer el tipo de servicio según las aptitudes y conocimientos del sentenciado, designar una entidad receptora.

La entidad receptora debe estar en constante contacto con el INPE, supervisa la asistencia del sentenciado y orienta sobre las tareas que debe cumplir. El INPE, realiza visitas inopinadas como una manera de fortalecer el compromiso de los sentenciados en cumplir con su sentencia. En el caso no asistan a cumplir con las jornadas sin justificación y no se presente ante las autoridades del INPE dentro de un plazo señalado, el juez modificará su sentencia y convertirá la condena en pena privativa de libertad<sup>19</sup>

### **Las sumas y restas**

Luego de tres años que se inaugurara el primer juzgado de paz letrado en comisarías, el Estado a cargo de la Defensoría del Pueblo, elaboró un informe<sup>20</sup> sobre su funcionamiento. Hasta ese entonces, la experiencia, aún denominada piloto, ya se había expandido a 15 comisarías más<sup>21</sup> y sin contar con un análisis profundo o balance que realzara las ventajas y señalara sus desventajas.

Por su lado, el Instituto de Defensa Legal (IDL) se propuso en el 2007 realizar un diag-

18 Ley 27030 (18 de diciembre de 1998) designó al INPE como organismo encargado de la ejecución de las penas, define que es una entidad receptora y crea el Registro Nacional de Entidad Receptora y establece el procedimiento para la ejecución de las sentencias Penas Limitativas de Derechos.

19 En el 2006 se aprobó la controvertida Ley No. 28726 que además establecer como medio coercitivo la conversión de las penas limitativas de derechos a pena privativa de libertad, agudiza la pena en caso de reincidencia o habitualidad.

20 Informe Defensorial No. 119.

21 El primero se inauguró en julio del 2004. Hasta el 2007 se tiene cinco JPL en comisarías dentro de Lima Metropolitana y 11 distribuidos al interior del país.

nóstico sobre esta misma experiencia incluyendo el establecimiento de las penas limitativas de derechos –multa y/o JPSC-, con el fin de contribuir a su desarrollo y fortalecimiento<sup>22</sup>.

En los meses de trabajo de campo en cinco comisarías, identificamos una serie de debilidades en este sistema, algunos quizá más graves que otros, pero ninguno que no pueda ser enmendado. Asimismo, hay varios aspectos que son positivos y es necesario resaltarlos, pues estamos convencidos que se trata de un sistema alternativo para acceder a la justicia y que reprima ciertas conductas delictivas pero enfocadas a la rehabilitación:

- Que haya una preocupación por parte del Estado y se haya instalado Juzgados que estén físicamente más cerca de los ciudadanos, es desde ya un aspecto positivo a señalar. Mucho más si añadimos que en varias de éstas, los mismos policías han reconocido que sus funciones (dentro de comisaría) se han aligerado, por lo que les permite tener más tiempo para estar en las calles y protegiendo a sus pobladores. Lamentablemente, el que diversas instituciones converjan en un solo espacio –como sucede en los JPLC- con la idea de fortalecer la comunicación y coordinación entre ellas y así optimizar el trabajo, no está lográndose. Hemos identificado, en relación a esto, dos tropiezos que se relaciona con el espacio físico y la alta rotación de puestos de trabajo.
- No todos los JPLC tienen el “kit” completo, es decir que en algunos casos no está presente el representante del INPE o en otros tampoco el defensor de oficio. Esto no sólo ha significado que en algunos casos el proceso se haya atrasado por ausencia de un funcionario o que el presunto

infractor no gozó del derecho a la defensa; sino que al encontrarse separados la relación entre funcionarios es menos estrecha y la comunicación menos fluida. En similar medida afecta la alta rotación de cargos.

- No se trata de instituciones enemigas pero si da la impresión de estar automatizadas en su propio trabajo, por lo tanto uno puede percibir fácilmente que las competencias –y principalmente las judiciales y policiales- no están claramente delimitadas, el procedimiento para calificar o investigar no son homogéneas en todas las experiencias piloto. De esta manera se puede ver que en algunas comisarías los policías investigan dentro de un plazo fijado y elaboran un informe que entregan al juez, en otras comisarías sólo investigan para ciertos casos, u otros no sólo no investigan, sino que se excluyen de toda fase del proceso.
- Otro aspecto positivo a subrayar es que poco a poco los funcionarios asumen también una labor educativa. Hemos identificado que en al menos tres de los cinco visitados, algunos funcionarios de dichos juzgados dan charlas a colegios o instituciones o grupos de vecinos. A pesar que no se den constantemente hay un interés en compartir conocimientos. Lamentablemente, es más alta la proporción de quienes desconocen, no sólo la función de los JPL en comisarías, sino que exista uno dentro de su comisaría del distrito<sup>23</sup>.
- También es alentador que el juzgado a pesar que sólo se encarga de resolver las denuncias por faltas y de esta

23 Lo más crítico fue que los miembros de algunas juntas vecinales no sabían quién era el juez ni que labores realizaba. Varias de estas juntas comentaron que invitaron a los magistrados a sus reuniones pero ellos no fueron.

22 Aún sin publicar.

manera compensar a la víctima por los daños o llegar a acuerdos, no tiene ningún reparo en absolver dudas de otra índole<sup>24</sup>. Sin embargo debemos puntualizar, que existe una desigualdad en la defensa legal gratuita que proporciona el Estado, pues sólo garantiza la defensa para los denunciados. Esto, obviamente pone en desventaja a la víctima dentro del proceso de justicia. Esto es más notorio cuando se trata de casos por violencia familiar (VF), entre esposos o convivientes, en cual ni siquiera el procedimiento para estos casos esta claramente definido y por lo tanto es en si mismo un punto débil de este sistema<sup>25</sup>.

- Lo ventajoso en cuanto a la sanción de aplican estos juzgados y en especial las JPSC, es que significan una manera alternativa de cumplir la pena a la vez que se previene el hacinamiento en las cárceles. Además, mediante el trabajo del sentenciado se beneficia a la entidad receptora o a la comunidad en general y el mismo sentenciado aprende o perfecciona algún oficio. Lamentablemente, la proporción de quienes llegan a cumplirla en su totalidad no es muy alta. Esto considero se debe a que las horas que se debe cumplir para cumplir con una jornada son varias (10). Se espera que el sentenciado realice más días de jornadas para así cumplir con la sentencia lo más rápido, pero esto es casi imposible. Se trata de personas que trabajan más de 8 horas diarias, seis o siete días a la semana, un día de no trabajar afecta duramente a su

economía. Además, el cumplimiento se dificulta si el trabajo es poco alentador y exige gastos – entre pasajes, almuerzos, etc. - para el inculcado.

## Recomendaciones

- Esta serie de recomendaciones van dirigidas tanto al sistema en sí como a su aplicación:
- Considero que se debe tomar con especial prioridad esta “acefalía” del sistema, que no sólo consiste en mejorar la comunicación y fortalecer la dinámica interinstitucional dentro de los JPLC sino uniformizar procedimientos, desde que se recibió la denuncia, el dictado de sentencia, hasta el cumplimiento de la misma. Así mismo se debe delimitar funciones, con urgencia entre los jueces y policía.
- Es urgente que se prevea la defensa a la víctima. Ya sea promoviendo el uso de los Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) o requiriendo al Ministerio de Justicia que designe por lo menos un defensor de oficio ambulatorio y se establezca filtros<sup>26</sup> para su participación. Esto va de la mano con una permanente difusión hacia la comunidad sobre el derecho de acceder a un JPL, su funcionamiento, procedimientos, alcances, etc.
- Es recomendable incentivar el cumplimiento de las JPSC y debe permitirse que éstas sean ejecutadas en un lugar cercano del hogar o centro de trabajo del sentenciado.
- Es importante que como parte del cumplimiento de las jornadas, se incluya la capacitación y asesoramiento psicológico.

24 Por ejemplo, observamos que varias de estas son por derechos de alimentos (vinculado a la responsabilidad paterna).

25 El procedimiento para los casos de violencia familiar en los JPLC se trata y analiza profundamente en el informe que está por publicar el IDL.

26 Debe tomarse en cuenta la situación económica de la víctima, el tipo y gravedad de la falta, etc.

- También se debe fomentar la creación de más entidades receptoras - privadas o públicas- para recibir a las personas sentenciadas de manera que realicen algún trabajo productivo y que facilite el monitoreo de su cumplimiento.
- Finalmente es necesario incluir a la Junta de Vecinos como parte del sistema, para que apoye en la supervisión de los sentenciados a trabajo comunal y sea el principal difusor de la existencia y funcionamiento de estos JPLC. □

## **Bibliografía**

- Basombrío, Carlos (2007). *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades comparadas con América Latina*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Consortio Justicia Viva (2003). *Manual del sistema peruano de justicia*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- Defensoría del Pueblo (2007). *Justicia de Paz Letrada en Comisaría: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*, informe No. 119. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Seguridad Ciudadana (2006). “Exclusión e inequidades en la seguridad ciudadana en Lima” en [www.seguridadidl.org.pe/destacados/2006/11-10.htm](http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2006/11-10.htm) Portal web del área de Seguridad ciudadana del Instituto de Defensa Legal.