

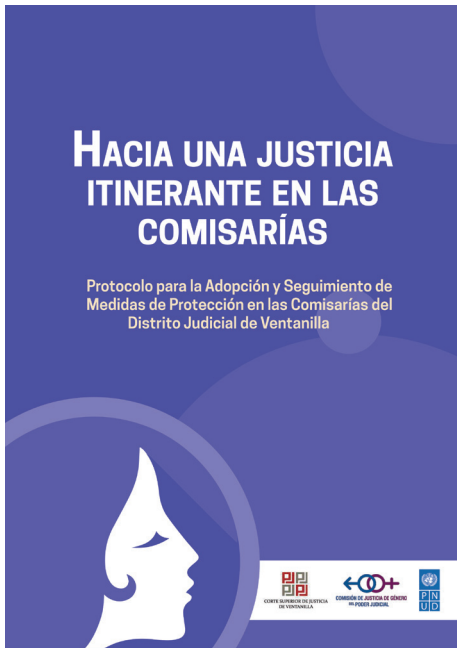
**Christian Arturo Hernández Alarcón.**  
***Hacia una justicia itinerante en las  
comisarías. Protocolo para la adopción  
y seguimiento de medidas de protección  
en las comisarías del Distrito Judicial  
de Ventanilla.***

Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,  
2019, 41 pp.



La estrategia del Poder Judicial de acercarse pertinazmente a la población a través de los programas de justicia itinerante que promueve a lo largo de los distritos judiciales del país, ha dado ocasión a un cúmulo de experiencias que han derivado en el desarrollo de valiosos instrumentos de actuación judicial. Uno de ellos, precisamente, es el *Protocolo para la adopción y seguimiento de medidas de protección en las comisarías del Distrito Judicial de Ventanilla*, presentado a inicios de año por su autor, en aquel entonces ya presidente de dicha Corte Superior de Justicia.

El título de la obra, materia de recensión, incorpora la idea de una «justicia itinerante», concepto sobre el que debemos detenernos porque ofrece una perspectiva que va más allá de su sola asociación a



un concreto ámbito del quehacer de la justicia. Sin desconocer las experiencias sucedidas en otras latitudes, en el espacio latinoamericano, no fue en Perú, sino en Brasil donde se dieron las primeras manifestaciones de esta forma de ejercicio de la función jurisdiccional, allá por los años noventa, con la aparición de los Juzgados Itinerantes, conocidos en dicho país como «juzgados viajantes» y «juzgados de tránsito», los mismos que se

definen como «órganos itinerantes de la Rama Judicial del Poder Público» (Muñoz, 2009, p. 3).

La iniciativa de los juzgados viajantes, con sus periódicos recorridos por los barrios de las grandes metrópolis brasileñas para atender a los pobladores y celebrar audiencias de forma gratuita, ya daba las pautas para que se replicara la experiencia en otros países, y el nuestro no resultó ajeno a esta inquietud, que, en esencia, responde a la constatación de ciertas características disfuncionales de los sistemas de justicia en la región. En efecto, pese a los avances en materia de reforma de los Poderes Judiciales, aún subsisten barreras que impiden el pleno acceso a la justicia de grandes grupos poblacionales, sea por la compleja geografía, la carencia de recursos económicos o la presencia de estereotipos y corruptelas que minan la confianza en los tribunales. En consecuencia, como refieren el CEJA y el IDRC (2014) en un interesante estudio:

al generarse un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante, han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor costo (pp. 12-13).

Entonces, la nuestra no es una experiencia aislada respecto a las tendencias regionales que desarrollan diversas alternativas al tradicional modelo de justicia, entre ellas la implementación de servicios de justicia itinerante para acercar las instituciones de justicia ordinaria a las personas distanciadas geográficamente<sup>1</sup> (CEJA/IDRC, 2014, p. 13). Ello demuestra que, a la luz de la experiencia comparada y del propio diseño de estos peculiares órganos, estamos ante un modelo de justicia alternativa en ciernes. Su carácter itinerante y su vocación de llegar directamente a la población para satisfacer sus urgentes necesidades de justicia bien la calificarían como tal, además, posee mayor alcance que el de un concreto programa de proyección social o una mera buena práctica.

Un claro espacio de actuación para la justicia itinerante es el referido en el protocolo que reseñamos. ¿Pero por qué un protocolo?

---

1 En la investigación se menciona a los Juzgados de Paz Móviles en Honduras y Guatemala, los Centros de Acceso a la Justicia Itinerantes de Argentina, de Asistencia Legal Gratuita Móvil (ALEGRA) en Perú y los Juzgados Itinerantes de Brasil (véase la nota 17 del libro referido). Dicho estudio del CEJA hace referencia a ALEGRA, del Ministerio de Justicia, pero ya en años anteriores el Poder Judicial peruano había dado vida a su propio órgano de justicia itinerante a través del programa de proyección social Justicia en tu Comunidad, creado el 16 de marzo de 2010 por la Corte Superior de Lima Norte e institucionalizado por el Poder Judicial mediante la Resolución Administrativa n.º 037-2011-CE-PJ, del 26 de enero del mismo año, pero que en la actualidad se integra dentro del Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables y Justicia en tu Comunidad, instaurado por la Resolución Administrativa n.º 028-2016-CE-PJ.

Sin pretender arribar a un acabado concepto, entendemos que un protocolo<sup>2</sup> es el conjunto de reglas o criterios generales de actuación secuencial en un determinado contexto. Con ese afán de homogeneizar y estandarizar los procedimientos, pasos y referencias que han de seguirse, el libro *Hacia una justicia itinerante en las comisarías. Protocolo para la adopción y seguimiento de medidas de protección en las comisarías del Distrito Judicial de Ventanilla* surge en la escena editorial, bajo los auspicios de la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de articular el accionar de las diversas instituciones involucradas en el proyecto Justicia Itinerante en las Comisarías del Distrito Judicial de Ventanilla, «para la mejor atención, investigación, protección y sanción de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley n.º 30364», como reza el considerando cuarto de la Resolución Administrativa n.º 000080-2020-P-CSJV-PJ, del 25 de febrero de 2020, que oficializa el acuerdo que aprobó dicho protocolo.

El protocolo nace en el marco del proyecto piloto denominado Justicia Itinerante en las Comisarías del Distrito Judicial de Ventanilla, el cual se implementaba desde el año 2017. El citado instrumento establece los pasos y lineamientos que deben seguir los operadores del sistema de justicia para la atención a las víctimas de violencia, la adopción de medidas de protección y su seguimiento respectivo, en virtud de la citada Ley n.º 30364. El cuerpo del protocolo se compone de once apartados en los que, como se señala en su presentación, sencilla y claramente, contiene la información

---

2 De acuerdo con la RAE, «protocolo», del latín tardío *protocollum*, tiene varias acepciones; la tercera indica lo siguiente: «Conjunto de reglas establecidas por norma o por costumbre para ceremonias y actos oficiales o solemnes» y la cuarta: «Secuencia detallada de un proceso de actuación científica, técnica, médica, etcétera».

básica, los pasos, los lineamientos utilizados y otros aspectos que servirán de guía al operador de justicia en esos casos.

El propósito inmediato es brindar una eficiente atención a las víctimas de violencia cuando concurran a las comisarías a denunciar tales hechos que, se sabe, representan un elevado número de casos, equivalente a más del 50 % de la carga procesal en la Corte Superior de Justicia de Ventanilla, y significan, a su vez, para las víctimas, múltiples problemas (económicos, falta de servicios cercanos, etc.) que les impiden acceder a la justicia, originando lentitud en la tramitación de sus casos y la adopción de las medidas de protección. Esta es una problemática que se agudiza con las limitaciones de personal, en particular de notificadores, que padecía la citada Corte, ocasionando que las audiencias se realizaran después de veintiún días o más; esto ameritaba una solución que involucrara al conjunto de instituciones del Sistema de Justicia. Con el inicio del proyecto piloto mencionado en las comisarías del distrito de Ancón, el 26 de marzo de 2017, el juez dejaba su despacho para ir a la comisaría y darle el encuentro a la víctima de violencia, y se obtuvieron auspiciosos resultados. Este mecanismo es aplicado por cinco jueces de la especialidad de la Corte de Ventanilla en las seis comisarías.

El apartado 1 del protocolo (pp. 4-6) engloba sus aspectos básicos; en este se explica de manera clara y precisa en qué consiste la justicia itinerante en las comisarías, qué situaciones de violencia se pretenden mitigar y qué busca el protocolo, los roles del juez (quien dicta las medidas de protección), el fiscal (quien dirige y controla la investigación) y la Policía Nacional (encargada de investigar los hechos, bajo la dirección del fiscal), así como la información comunicada a la víctima sobre los procedimientos y la protección concreta que se le dedica. Asimismo, se expone la labor de los facilitadores de acceso a la justicia (quienes brindan orientación emocional, acompañamiento y orientación a las víctimas), los letrados (a cargo de la defensa de la víctima), el Centro

de Emergencia Mujer (CEM), el cual ofrece servicios gratuitos de orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica, y la Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos (Udavit), cuyos profesionales otorgan asistencia integral a las víctimas de violencia por disposición del fiscal.

En el apartado 2 (p. 7) encontramos el marco legal que rige lo establecido en el protocolo. Por su parte, el apartado 3 (p. 8) contiene los «enfoques asumidos», referidos especialmente a los tres que la Ley n.º 30364 ha enfatizado: enfoque de género, derechos humanos y sostenibilidad. El apartado 4 (pp. 8-13) define las rutas de atención a la víctima; se realiza una comparación entre la atención a las víctimas de violencia en las comisarías sin y con justicia itinerante. Sin justicia itinerante en las comisarías, la víctima de violencia tenía que realizar sus gestiones sola trasladándose desde su domicilio hacia los establecimientos de las instituciones para su atención (comisaría, medicina legal, CEM, defensa pública, juzgado, fiscalía, Udavit), lo que implicaba un trámite engorroso, su revictimización y disponibilidad económica para realizar ello, con la cual la mayoría no contaba (ni actualmente cuenta). Todo ello provocaba que no presente denuncia o abandone el proceso a mitad del camino, de modo que el acto de violencia sufrido quedaba impune. El efecto contrario se da con la justicia itinerante en las comisarías, pues la víctima de violencia, una vez que presenta su denuncia en la comisaría, ya no necesita trasladarse a los establecimientos de las instituciones para su atención, pues el juzgado, con todos los servicios que abarca, se acerca el día de la audiencia a la comisaría para asistirle. Así se reducen tiempo y costos a favor de la víctima, se le otorga una respuesta rápida, con medidas de protección dictadas y ejecutadas el mismo día de la audiencia, donde la víctima se siente escuchada, atendida, protegida y continúa con el proceso hasta que se declara la responsabilidad del presunto agresor y se le sanciona, si corresponde aquello.

El apartado 5 (p. 14) presenta al Sistema Distrital, qué es y quiénes conforman su Comisión Multisectorial. De otro lado, el apartado 6 (pp. 14-16), como su título lo indica, desarrolla «El antes, durante y después de la justicia itinerante en las comisarías», es decir, las coordinaciones y las actividades que realizan las instituciones del sistema de justicia involucradas en el marco del proyecto. En el «antes» se encuentra la sensibilización, las coordinaciones e implementación logística y la programación de la audiencia; en el «durante», la realización de la audiencia, incluyendo la emisión de la medida de protección; y en el «después», la ejecución y el seguimiento de la medida de protección. Dentro del seguimiento se realiza la evaluación bimensual del proyecto.

El apartado 7 (pp. 17-39) explica en detalle los procedimientos y las tareas que deben ejecutar los operadores del sistema de justicia involucrados en el proyecto al momento de atender a la víctima de violencia, para lo cual han considerado conveniente incluir en el presente protocolo las preguntas y las pautas de atención a mujeres víctimas de violencia sexual, que fuesen elaboradas por la Organización Mundial de la Salud.

Los procedimientos aludidos son tres. El primero se llama ANIMA y sus pautas de atención han sido adaptadas y aplicadas al ámbito de la justicia; sus siglas significan: **A**tender y escuchar con empatía; **N**o juzgar, sí validar; **I**nformarse sobre el riesgo existente, las necesidades y preocupaciones de la víctima; **M**ejorar la seguridad; **A**poyar e indicar las tareas que realizan los mencionados operadores. Por otro lado, el segundo procedimiento, PROTEGE, consiste en brindar protección efectiva a la víctima de violencia desde el primer contacto, para lo cual se desarrollan las siguientes tareas: **P**rograman audiencias la Policía Nacional y el Poder Judicial; **R**ealizan las coordinaciones para asegurar la concurrencia de actores; **O**btienen todos los elementos necesarios para la toma de las decisiones; **T**oman medidas adecuadas



al riesgo; Evitan la continuación de la violencia; Garantizan una respuesta integral a las víctimas que responda a todas sus necesidades prácticas; Ejecutan la medida. Por último, el tercer procedimiento es ASISTE y se aplica luego de haberse dictado las medidas protección a la víctima de violencia: aquel consiste en hacer el seguimiento a la situación de la víctima y constatar si el agresor está cumpliendo con lo ordenado por el juez, evitando así que la víctima vuelva a ser violentada. Para ello, los operadores de justicia deben realizar las tareas de: Articulación en el seguimiento; Seguimiento desformalizado que mantiene contacto con las víctimas; Información que permita evaluar la actuación conjunta; Sistemas de gestión progresivamente compartidos; Terapias diferenciadas; Efectividad en el seguimiento.

Para el logro de todas las tareas que establecen los citados procedimientos, es muy importante que los operadores del sistema de justicia sigan los pasos indicados en el protocolo.

El apartado 8 (p. 40) contempla las dificultades y las oportunidades de mejora, es decir, los obstáculos presentes durante la ejecución del proyecto y cómo han sido superados gracias al trabajo articulado y la buena disposición de los operadores de justicia; a ellos se suma el reto de garantizar la efectividad de las medidas de protección, optimizando su seguimiento y el acompañamiento a las víctimas. El apartado 9 (p. 41), sobre las señales de una práctica prometedora, involucra los avances importantes concretados hasta la fecha con la implementación del proyecto, la celeridad en la adopción de medidas de protección, el incremento de la participación de las víctimas en las audiencias, la mejora en la comunicación entre las instituciones, la calidad de la información y las decisiones judiciales, así como la colaboración entre los actores y los planteamientos autocríticos para mejorar. El apartado 10 (p. 41) suscribe los pasos que se deben seguir, esto es, lo que se



pretende a futuro con el proyecto: especializar a los actores involucrados con miras a su acreditación y certificación en el tema de violencia; promover la interoperabilidad de procesos dentro de una ruta de atención; medir el impacto y los resultados para generar mejoras, compartir experiencias y promover su réplica entre las Cortes Superiores de Justicia del país. Finalmente, el apartado 11 (p. 41) reúne las referencias esenciales que sustentan el protocolo.

*Hacia una justicia itinerante en las comisarías. Protocolo para la adopción y seguimiento de medidas de protección en las comisarías del Distrito Judicial de Ventanilla* es una obra cuyo autor es, a un mismo tiempo, actor estelar de este proceso; su posición de director de la política judicial en la Corte de Justicia lo coloca ante un doble reto: velar por la debida aplicación del protocolo y garantizar un eficiente servicio de justicia para una población que, como en muchos distritos judiciales, es una cabal expresión de la diversidad social, económica, geográfica y cultural que caracteriza a nuestro país, con las ventajas y obstáculos que ello pudiese significar para el propósito de acercarnos a una sociedad más próspera, justa, democrática e inclusiva.

## REFERENCIAS

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) e International Development Research Centre (IDRC) (2014). *Mecanismos alternativos al proceso judicial para favorecer el acceso a la justicia en América Latina*. Santiago de Chile: CEJA. Recuperado de [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5492/informe\\_mecanismosalternativosalprocesojudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5492/informe_mecanismosalternativosalprocesojudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Muñoz, N. (2009). *Justicia itinerante en zonas con limitada cobertura de operadores de justicia en el territorio nacional*. Bogotá: s. e. Recuperado de <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/200912muno.pdf>

Real Academia Española (2019). Protocolo. Recuperado de <https://dle.rae.es/protocolo>

CECILIA DEL PILAR GUEVARA MUÑOZ  
Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial  
(Lima, Perú)

Contacto: [cguevara@pj.gob.pe](mailto:cguevara@pj.gob.pe)  
<https://orcid.org/0000-0003-2229-6247>