

ACCESO A LA JUSTICIA: ELEMENTOS para INCORPORAR un ENFOQUE INTEGRAL de POLÍTICA PÚBLICA

Javier La Rosa Calle*

INTRODUCCIÓN

Una dimensión fundamental para el análisis de la administración de justicia está referida al acceso oportuno y en condiciones de igualdad a los servicios jurídicos. En este sentido, se ha señalado que una de las herramientas con las que la nueva administración gubernamental se propone reformar y modernizar este sector es la promoción de una política pública de pleno acceso a la justicia, especialmente para los sectores más pobres de la población.

Frente al desafío planteado, aquí nos proponemos señalar algunos elementos que cuestionan las visiones tradicionales que han judicializado la noción de acceso a la justicia y planteamos su reemplazo por una perspectiva más abarcadora que permita comprender que el objetivo de una política pública sobre este tema no debe ser:

[...] proporcionar necesariamente a los ciudadanos más tutela judicial (lo que ocasiona más litigiosidad), ni reducir los costos que comportan la litigiosidad, sino facilitar el acceso a aquel procedimiento de tutela (jurídica) de los derechos que sea más efectivo y que requiera menos costes de todo tipo.¹

* Abogado y magíster en Economía y Relaciones Laborales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Negociación y Conciliación de la misma casa de estudios. Miembro del Instituto de Defensa Legal en el Área de Acceso a la Justicia. Integrante del Consorcio Justicia Viva.

1 Pastor Prieto, Santos: *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1993, p. 269.

Con tal propósito, nos preguntamos acerca de lo que suele entenderse por falta de acceso a la justicia y cómo los diseñadores de políticas jurisdiccionales han omitido el hecho de que somos un país desarticulado en el que el sistema jurídico oficial no alcanza a todo el territorio, no existe un monopolio del Estado sobre el Derecho y la jurisdicción, y en el que existen visiones culturales distintas, es decir, una serie de factores que, al no ser tomados en cuenta, originan barreras para que peruanos y peruanas encuentren un remedio eficaz a sus conflictos.

Esta reflexión debe pasar necesariamente por cuestionar las visiones tradicionales que sostienen que para lograr un mejor acceso a la justicia solo se debe profundizar la reforma del Poder Judicial; o aquellas otras que señalan que este acceso queda asegurado con adecuadas garantías para el debido proceso. Proponemos una revisión de estas concepciones, tratando de incorporar una visión transformadora del sistema de justicia que permita superar las ideas mencionadas, y con ese fin explicamos las diferentes barreras existentes en el país para los ciudadanos y cómo pueden ser superadas.

Si partimos de la idea de que la reforma y modernización de la administración pública (en lo concerniente a justicia) se define por la capacidad de construir un Estado que pueda impedir la exclusión, tendremos que asumir que solo en la medida en que se transforme el sistema de administración de justicia hacia uno inclusivo y de mejor calidad estaremos afianzando la credibilidad de la democracia y el bienestar de los ciudadanos.

HACIA UNA (NUEVA) NOCIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA

Referirse a qué entendemos por este concepto requiere una revisión exhaustiva de cómo ha evolucionado en el tiempo. Inicialmente, desde un enfoque general, aludir al derecho al acceso a la justicia significaba que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos y resolver sus disputas bajo el auspicio del Estado.² Sin embargo, esta noción ha transitado por sucesivas etapas que van desde el estable-

2 Cappelletti, Mauro y Bryant Garth: *El acceso a la justicia: La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.

cimiento de una asociación directa con garantías procesales básicas (tutela judicial), de acuerdo con las cuales resultaba suficiente proveer al ciudadano de más tribunales de justicia y de mejor calidad, con lo que se estaría satisfaciendo esta noción, hasta una visión vinculada a un derecho más complejo referido a toda clase de mecanismo eficaz que permita solucionar un conflicto de relevancia jurídica.

Tal recorrido no ha sido fácil, y es aceptado solo parcialmente por los diversos operadores de justicia. Esto no obedece solo al desconocimiento del tema sino también, y sobre todo, a la ideología que estaría detrás de estas concepciones, que en un caso permitirían mantener el actual sistema de administración de justicia, con sus aciertos u omisiones, y en otro plantear un enfoque radicalmente distinto que afirme la transformación del sistema de justicia hacia uno inclusivo y pluralista. No estamos por lo tanto ante diferencias de matiz, ya que la opción por una u otra visión del acceso la justicia conllevaría el desarrollo de acciones de política pública con enfoques distintos.³

Pocas investigaciones se han ocupado de este asunto. Es casi obligatorio referirse al proyecto de Florencia para el acceso a la justicia que Mauro Cappelletti dirigió en la década de 1970, en el que se pasa revista a los diversos esfuerzos llevados a cabo por varios países para contrarrestar las diversas barreras de acceso, asociadas básicamente a la noción de pobreza legal y a la ausencia del Estado, sea porque no se lo dotaba de los recursos suficientes para tener el número necesario de abogados de oficio, sea porque la población desconocía sus derechos.

Más tarde, en América Latina algunas organizaciones internacionales se empezaron a plantear el tema por su evidente conexión con el desarrollo de los derechos humanos y la búsqueda de justicia social, tomando en cuenta especial-

3 Un buen ejemplo de cómo estas concepciones se traducen en la definición de políticas públicas es el proyecto de presupuesto del Poder Judicial para el año 2007, presentado al país el pasado mes de julio. En dicho ese documento, la poca mención que se hace al tema de acceso a la justicia está referida únicamente a la creación de juzgados y salas especializados, así como al equipamiento de los despachos jurisdiccionales: se descarta cualquier clase de apoyo a sectores que no forman parte de la carrera judicial, como la justicia de paz.

mente las particularidades de la realidad diversa y heterogénea de nuestros países. Este ha sido el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, en asociación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, realizaron en 1999 una investigación en siete países de la región sobre el fortalecimiento del acceso a la justicia, con la idea de influir en otros organismos de cooperación para que incorporasen en sus líneas de acción la noción de acceso desde un enfoque más equitativo, para atender a los grupos desprotegidos, y desde una perspectiva de desarrollo, es decir, una que se asuma como presupuesto necesario en la elaboración de políticas públicas sobre reforma de la justicia, a partir del entendimiento de que se trata de un derecho fundamental que no puede ser dejado de lado.⁴

Estos novedosos enfoques han ido madurando, gracias a recientes investigaciones y a que la realidad obligaba a considerar que por más esfuerzos de reforma de la justicia que se hiciesen, si no se tomaba en cuenta a la mayoría de la población que no podía acceder a los tribunales jurisdiccionales, no se alcanzaría la meta de satisfacer el derecho al acceso efectivo a la justicia. Así, pues, se ha ido produciendo una paulatina mutación del derecho ciudadano a acceder a la justicia como un derecho "para todos" hacia un derecho "para quienes carecen de medios" por su posición económica, racial, de género, cultural, etcétera.

Entonces, ¿qué es acceso a la justicia? A partir de la evolución que ha ido sufriendo este concepto, hoy se lo puede definir como el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas.⁵ De esta definición se colige que el acceso efectivo a la justicia no es equivalente a la tutela judicial del Estado, ya que tal aproximación reduce este derecho fundamental a brindar garantías judiciales antes y durante un proceso

4 Thompson, José (coordinador): *Acceso a la justicia y equidad: Estudio en siete países de América Latina*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: PNUD, 2005, p. 7.

judicial, cuando en la inmensa mayoría de casos la población ni siquiera puede acceder a un tribunal.

Tampoco creemos que la noción planteada pueda asociarse solo con la mejora de la cobertura estatal. Al respecto, es pertinente referirse a las distintas concepciones que subyacen a esta idea. Por un lado tenemos un *enfoque institucionalista*, que: "[...] se centra en la maquinaria del ámbito público de la administración de justicia".⁶ Para esta corriente, el problema de necesidades jurídicas se podrá abordar con más tribunales, mejores equipamientos y más recursos humanos, lo que permitiría ampliar la atención del Estado.

Por otro lado está el *enfoque integral de acceso a la justicia*, impulsado inicialmente desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero asumido posteriormente por diversas organizaciones de la sociedad civil que promueven la reforma de la justicia, especialmente en Latinoamérica. Esta visión entiende el acceso a la justicia:

[...] como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, niños, ancianos, población de bajos ingresos, etc.⁷

En nuestra opinión, este es el enfoque más apropiado para la realidad de nuestros países, ya que significa un punto de partida más completo para describir los serios problemas que se presentan cuando no se satisfacen las necesidades jurídicas de la población tradicionalmente excluida ni la forma como podrían ser mejor abordadas. Asimismo, desde esta concepción es entendible que se asuma que el acceso a la justicia es ante todo un derecho por el que el ciudadano, en tanto titular de tal derecho, puede exigirle al Estado su cumplimiento o medidas para que sean efectivos. Así se descartan aquellas nociones que en-

⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

tienden la justicia solo como un servicio en el que el litigante es un usuario (cliente) que puede, eventualmente, ver cómo este queda restringido, es afectado por sus altos costos o incluso resulta privatizado.⁸

De manera complementaria, cabe plantear que cualquier diseño y ejecución de políticas públicas que se quiera implementar en nuestra realidad tendrá que descartar como línea de inicio aquella visión que concibe que la reforma de la justicia es equivalente a la mejora de su acceso. Por el contrario, desde este nuevo enfoque lo pertinente será referirse a la *transformación* del sistema de justicia, entendida como la modificación de:

[L]os mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento [...] lo cual pasará por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada en: 1) ampliación de la cobertura estatal; 2) incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos; 3) focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.⁹

Por tanto, dependiendo de cómo plantean sus estrategias los diseñadores de políticas públicas en materia de justicia, podremos descifrar si los esfuerzos se están encaminando realmente hacia la superación de las barreras de acceso a la justicia o si solo están promoviendo mejoras cuantitativas o cualitativas de los recursos judiciales, sin alterar la asimetría de partida de los ciudadanos para ingresar a un sistema de resolución de conflictos.

Con esta orientación, más que insistir en la creación de nuevas unidades jurisdiccionales pensando erróneamente que de este modo se promueve una mayor atención a los justiciables, debería reflexionarse acerca de qué se está haciendo

8 Francia, Luis: "El auxilio judicial en el marco del debido proceso", en *Acceso a la justicia y Defensoría del Pueblo*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2001, p. 228.

9 *Ibid.*, p. 12.

para incluir (reconocer) los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos como la justicia de paz y la justicia indígena, y cómo se piensa diagnosticar las necesidades jurídicas de los grupos más desprotegidos de la población, de manera que allí puedan dirigirse los recursos materiales y humanos que el Estado tiene la obligación de proveer.

EL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y LOCAL

Para determinar si el derecho de acceso a la justicia se ve plasmado en los hechos o es mera retórica en nuestro país, es importante (aunque no determinante) referirnos a si tiene recepción normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Resulta por ello del todo pertinente la siguiente idea de Cappelletti y Garth al respecto:

[...] el acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico —el derecho humano más fundamental— en un sistema legal igualitario moderno que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos.¹⁰

Aun cuando no hay en nuestra Constitución Política un artículo que se refiera de manera expresa al derecho al acceso a la justicia, sí existe la normativa suficiente para colegir que este derecho está implícito y tiene basamento constitucional. Esto se desprende de los artículos constitucionales referidos al derecho a la igualdad y a la no discriminación (artículo 2.º, inciso 2); al derecho a la tutela jurisdiccional, regulado en el artículo 139.º, inciso 3; y el artículo 44.º, que señala que es deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Respecto del principio de igualdad, se anota que si la legitimidad de un Estado de Derecho se sustenta en la implementación efectiva de la igualdad ante la

10 Cappelletti y Garth, *op. cit.*, p. 13.

ley, las desigualdades para acceder a la justicia socavan esa legitimidad y, por ende, sus instituciones democráticas.¹¹ Por ello, un acceso no igualitario a un recurso efectivo ante una instancia prevista por nuestro ordenamiento jurídico sería contraproducente y violatorio de este principio.

Por otro lado, si bien el derecho a la tutela jurisdiccional suele ser interpretado como una serie de atributos, entre los que destaca el acceso a la justicia, entendido como el derecho de cualquier persona a promover la actividad jurisdiccional del Estado sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente, así como el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales,¹² cabe acotar que el basamento constitucional aquí referido debe entenderse coordinadamente con el principio de igualdad y con el derecho a la justicia que se infiere del texto constitucional, por lo que consideramos que existen elementos suficientes para sostener que, si bien no es lo mismo tutela jurisdiccional que acceso a la justicia, uno subsume al otro, de manera que, dependiendo del enfoque que se adopte, se pueda determinar cuál es el género y cuál la especie.

Finalmente, si reconocemos que el Estado tiene el deber de cautelar la plena vigencia de los derechos humanos, estamos obligados a asumir, consecuentemente, que la justicia como concepto es también un derecho ciudadano, y que la noción de acceso, que en este caso deberá comprenderse no solo como derecho sino también como garantía que permita la vigencia de otros derechos, está indispensablemente vinculada con tal responsabilidad estatal.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA

La normativa internacional en este asunto ha ido asumiendo paulatinamente un sistema de garantías que posibilita el pleno ejercicio de los derechos huma-

11 Garro, Alejandro: "El acceso a la justicia y el derecho de interés público", en *Justicia y Sociedad*, año I, n.º 2. PNUD.

12 Sentencia del 5 de enero del 2006, expediente 0015-2005-PI/TC del Tribunal Constitucional.

nos. Hay, así, diversos instrumentos internacionales que posibilitan su cabal cumplimiento y que el Perú ha ratificado.

Constituyen marcadores significativos de este avance en el ámbito internacional:

- a) los artículos 8.º y 10.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- b) el artículo 14.º, inciso 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- c) el artículo 8.º, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos;
- d) el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; y,
- e) los artículos 5.º y 6.º de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Junto con los mencionados tratados internacionales, destaca el papel cumplido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión Interamericana. Al respecto, la Corte ha establecido que la falta de provisión de asistencia jurídica gratuita, cuando una persona no puede pagar la asistencia legal necesaria, vulnera la prohibición de discriminación establecida en la Convención. Asimismo, ha señalado que el concepto de debidas garantías, entre las que se incluye el acceso a los tribunales de justicia, es aplicable a la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.¹³

ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL PERÚ

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que en nuestro país la mayoría de la población no tiene este derecho, aserto que cobra mayor fuerza cuando se toma

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-11/90, párrafo 28.

en cuenta nuestra condición de país pluricultural en el que las diferencias de diversa índole son la regla y no la excepción.

El asunto por tratar es si, en condiciones de desigualdad real, el ciudadano común y corriente tiene la posibilidad de acceder a algunos de los mecanismos existentes que le permitan determinar legítimamente sus derechos y resolver sus conflictos, con resultados que tengan validez ante terceros. Ello significa que no solo deben importar las vías judiciales sino también aquellas otras formas reconocidas por la Constitución Política.

La ausencia de esta posibilidad, así como el desconocimiento ciudadano de los diversos mecanismos correspondientes, constituyen una traba para el acceso a la justicia que confiere la máxima importancia a su tratamiento y superación, especialmente en el ámbito rural, donde las carencias de servicios básicos se evidencian en grado mayúsculo; la inaccesibilidad a tales servicios —entre los que está el de justicia— es allí una constante.¹⁴

Diversos estudios e informes técnicos han referido ya los parámetros más importantes para un diagnóstico del acceso a la justicia. En nuestra opinión, el más acertado es el del PNUD,¹⁵ que señala que una evaluación de esta naturaleza debería implicar dos análisis diferenciados que se habría de realizar de manera consecutiva. Por un lado, un estudio de diagnóstico de necesidades jurídicas; y, por otro, un análisis de los operadores y servicios de justicia.

En el primer caso se deberá identificar el ámbito territorial de análisis y con quiénes intervendrá el estudio, es decir, el tipo de autoridades, los destinatarios de los servicios y los mecanismos de justicia. También será importante que

14 La idea de pobreza legal entendida como aquella que imposibilita el litigio pero además impide una verdadera solución al conflicto planteado. Tomado de Ferrandino, Álvaro: "Acceso a la justicia", en *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva, 2004, p. 382.

15 PNUD, *op. cit.*

se desagreguen las necesidades de quienes acceden al sistema de justicia, las de quienes no acceden y aquellas no expresadas por la población.

Entretanto, en el segundo caso se trata de identificar y describir toda clase de servicio o mecanismo jurídico, independientemente de que sea estatal o no, evaluando su desempeño, procedimientos, quiénes intervienen, los valores y principios que guían el funcionamiento y si existen formas de coordinación interinstitucional.

BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

En este acápite se tratan las más importantes dificultades o carencias para acceder a la justicia en el ámbito rural y urbano popular.¹⁶

- a) *Barreras lingüísticas:* La pluralidad étnica y cultural del país tiene un referente constitucional que se traduce como el derecho de las personas a expresarse en su propio idioma y desenvolverse conforme a su cultura (artículo 2.º, inciso 19). No obstante que varios millones de peruanos y peruanas hablan idiomas distintos del castellano —quechua, aimara o algún otro de la Amazonía—, la posibilidad de desempeñarse en su propia lengua en las instancias jurisdiccionales es bastante remota, básicamente porque los funcionarios de justicia desconocen el idioma nativo y no se cuenta con intérpretes.

Por ende, en los diversos distritos judiciales donde la mayor parte de la población habla un idioma distinto del castellano debe haber traductores que faciliten el desenvolvimiento de estas personas ante cualquier instancia de justicia.

- b) *Barreras económicas:* En un país donde más de la mitad de la población vive en situación de pobreza o pobreza extrema, los costos económicos

16 Este capítulo ha sido adaptado de la separata *Acceso a la justicia en el mundo rural: ¿Una agenda para construir?*, publicada en la revista *ideele* n.º 174. Lima: IDL, 2005.

de acceder a alguna forma de resolución de conflictos reconocida legalmente constituyen una enorme dificultad. Al respecto, pueden identificarse como principales barreras el pago que deben efectuar los ciudadanos por tasas judiciales y los costos de la defensa letrada.

Sobre lo primero, los costos formales de un proceso judicial resultan una forma indirecta de discriminación para personas de menores recursos. Por ello, debería reevaluarse la posibilidad de establecer la exoneración del pago por este requisito a los pobladores de aquellos distritos identificados por debajo de la línea de pobreza,¹⁷ así como difundir y flexibilizar en los demás lugares la posibilidad de acogerse al auxilio judicial.¹⁸

En relación con los costos de la defensa letrada, cabe llamar la atención sobre la incapacidad del Estado para poner a disposición de los ciudadanos que lo requieran un defensor de oficio. Según cifras del Ministerio de Justicia, 308 abogados ejercen esta labor en todo el país, cifra claramente insuficiente si se considera la demanda por este servicio.¹⁹

- c) *Barreras culturales:* Vastos sectores ciudadanos, ubicados sobre todo en las zonas rurales, aspiran a que se reconozca que en nuestro país no existe un sistema jurídico único. La pluralidad étnica y cultural debe implicar el derecho de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas a administrar justicia con el apoyo de las rondas campesinas (artículo 149.º de la Constitución), sin tener que pasar por el Poder Judicial.

17 Actualmente existen 531 distritos beneficiados con la exoneración de las tasas judiciales, lo cual beneficia aproximadamente a cerca de tres millones de personas. Sería importante verificar cuántos distritos más deben alcanzar este beneficio. Por otro lado, debería terminarse con esta dependencia del cobro de dichas tasas con el rubro "ingresos propios" que es utilizado para cubrir parte del pago de las remuneraciones que se otorga a los jueces.

18 El otorgamiento del auxilio judicial ha sido regulado por la resolución administrativa 182-2004-CE-PJ, mediante la cual se aprueba el "Procedimiento para la concesión del beneficio del auxilio judicial", que establece una serie de requisitos que no corresponden a la realidad de pobreza en la que se encuentran los ciudadanos solicitantes. Es el caso de quienes requieren este beneficio y les solicitan acreditar su situación de pobreza con documentos como recibos de electricidad, agua, teléfono o cable, de alquiler, etcétera, que no son los medios más apropiados para acreditar que una persona carece de recursos económicos.

19 Cifras a setiembre del 2004.

Sin embargo, la mayoría de operadores de la justicia estatal se muestran renuentes a que otras instancias administren justicia, de manera que es necesario propiciar una mayor sensibilización y hacer una mejor difusión de la justicia comunitaria o comunal.

Puede haber distintos matices respecto del grado de pluralismo reconocido por la Constitución Política y los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú; lo que no puede dejar de admitirse es que nuestro modelo normativo incorpora más de un sistema jurídico, lo que en el caso de las comunidades campesinas y nativas (pueblos indígenas) significa su plena vigencia, con el único límite del respeto de los derechos fundamentales.

- d) *Barreras de género:* Diversos prejuicios y estereotipos machistas han impregnado a nuestra sociedad de una serie de trabas que impiden a las mujeres acceder a sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres. En el ámbito rural esta situación se agrava y constituye un serio obstáculo para que ellas puedan hacer respetar su calidad de ciudadana.

Un sinnúmero de conflictos de familia son la más clara evidencia de los prejuicios y de una ideología machista que contribuye a reproducir las desigualdades de género en la sociedad. Casos de violencia contra la mujer y los niños dan cuenta de cómo el sistema estatal de justicia, pero también los mecanismos comunitarios, responden deficientemente y de manera sesgada.

- e) *Barreras geográficas:* Las difíciles condiciones geográficas de nuestro país y la débil presencia estatal en la prestación de servicios básicos se refleja también en el campo de la administración de justicia. El número de magistrados letrados es insuficiente, y no se cuenta con la cantidad requerida de operadores de justicia que puedan colaborar en la resolución de conflictos, o los que funcionan se encuentran a grandes distancias.

El Estado ha respondido a esta situación creando más juzgados y fiscalías. Sin embargo, cabe preguntarse si esta es la mejor manera de afrontar la ausencia de unidades jurisdiccionales. En un estudio reciente, Javier

de Belaúnde²⁰ plantea la necesidad de determinar los requerimientos de justicia en cada zona para saber exactamente el número de instancias que puedan satisfacer esa demanda.

Identificadas estas barreras, puede establecerse que solo en la medida en que la ciudadanía alcance una respuesta satisfactoria a sus controversias jurídicas podremos concluir que se está permitiendo su acceso efectivo a la justicia, lo que no solamente deberá significar una ampliación de esta cobertura estatal de justicia sino además el reconocimiento de las prácticas de justicia comunitaria existentes en el país.

CÓMO SUPERAR LAS BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

A propósito de cómo pueden ser abordadas y superadas estas trabas para la obtención de justicia, ha habido anuncios gubernamentales en el sentido de que se impulsará la segunda etapa de implementación de los módulos de justicia básica y se ampliarán los centros de asesoría legal gratuita (Alegra) a diez nuevas ciudades, tomando en cuenta indicadores de pobreza, densidad poblacional y otros de carácter socioeconómico. Asimismo, se propondrá la ampliación de la competencia de los jueces de paz para el conocimiento de los casos de violencia familiar, y se promoverá la instalación de juzgados de paz letrados en comisarías a escala nacional.

Todo esto nos parece razonable y merece nuestro apoyo. Sin embargo, llama poderosamente la atención que no se haya elegido como punto de partida el capítulo sobre acceso a la justicia propuesto por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), el primero en plantear un conjunto de recomendaciones orientadas a la consecución de un sistema de justicia uno más democrático, cercano a la población y respetuoso de las diferencias culturales.

20 De Belaúnde, Javier: *La reforma del sistema de justicia: ¿En el camino correcto?: Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Lima: Fundación Konrad Adenauer/Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006, p.141.

Varias de estas recomendaciones competen a las instancias estatales encargadas de la justicia en el Perú, es decir, el Poder Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que deberían traducirse en medidas concretas en temas como:

- a) *Apoyo a la justicia de paz:* A pesar de que la justicia de paz forma parte del Poder Judicial, está prácticamente abandonada, al punto que ni siquiera se la incluye en el presupuesto del sector. Desde los poderes estatales se podría promover la atención de las necesidades de los jueces de paz (oficinas para atención, materiales de trabajo, subvención para movilidad, seguro de salud). Difícilmente se puede hablar de pleno acceso a la justicia si no se define una política de atención a este sector, el primero de la judicatura en la atención de la población pobre y rural del país.

Aspecto decisivo de esta promoción sería la pronta reglamentación de la Ley de Elección de los Jueces de Paz, que tiene más de un año esperando en el Poder Judicial.²¹ Al apoyar la elección democrática de los jueces de paz se legitima el trabajo de estos magistrados en beneficio de la población a la que atienden.

En lo que concierne a la manera como manejan los conflictos de familia, que involucran episodios de violencia familiar, urge apoyar la difusión y la capacitación de estos operadores en el uso de medidas de proyección en favor de la víctima.

Finalmente, creemos que se debería llevar a cabo una campaña de apoyo y sensibilización de otras autoridades públicas acerca de la importante labor que realizan los jueces de paz, hoy casi ignorados por varios sectores estatales. En este sentido, sería útil que la Ley Orgánica del Poder Judicial estableciese de modo sistemático todas las competencias de estos jueces.

- b) *Reconocimiento de la justicia comunitaria:* Dado que el nuestro es un país heterogéneo donde existen diversas culturas, lo que en el campo de la ad-

21 La ley 28545 aprobada en junio del 2005.

ministración de justicia se traduce en la facultad de las comunidades campesinas y nativas para resolver conflictos sobre la base de la costumbre local, los órganos estatales deberían promover este reconocimiento fáctico del pluralismo legal. A pesar de que tiene desarrollo constitucional (artículo 149.º), es relativizado en el quehacer cotidiano de magistrados y otras autoridades de justicia, que harían bien en fomentar un cambio en el enfoque tradicional, según el cual en nuestro país existe un solo sistema jurídico.

Hay que acometer la tarea de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que desarrolle el artículo 149º de la Constitución, promoviendo mecanismos de coordinación entre las autoridades estatales de justicia y la justicia impartida en las comunidades campesinas y nativas.

- c) *Conciliación extrajudicial*: Se ha anunciado el fortalecimiento de la conciliación extrajudicial. Cualquier acción que se tome en este sentido debe sustentarse en la recomendación de la Ceriajus de eliminar la obligatoriedad del intento de conciliar impuesto hoy en determinadas materias civiles patrimoniales. Este requisito se aplica desde hace ya casi seis años, y diversas evidencias indican que se ha convertido en una barrera para el acceso a la justicia. Por ello, corresponde al Ministerio de Justicia presentar al Congreso de la República el proyecto de ley que dé cumplimiento a esta recomendación.
- d) *Defensa de oficio*: Uno de los requisitos fundamentales para que la población pobre del país tenga la posibilidad de solucionar sus conflictos ante el Poder Judicial consiste en asegurar una defensa jurídica adecuada. Pero esta no puede llevarse a cabo si la defensa de oficio no funciona, lo hace mal o no se da abasto. Urge por ello reestructurar el Servicio Nacional de Defensa de Oficio, especialmente cuando buena parte de la reforma procesal penal se sustenta en esta instancia.

Un aspecto que tendría que tomarse en cuenta en este rubro es el perfil de defensor de oficio en aquellos lugares donde la población no habla el idioma castellano y tiene una cultura distinta de la típicamente occidental.

- e) *Cambios en la educación legal:* Es fundamental también atender el problema de la educación de los abogados, que responde hoy a una concepción positivista y poco permeable a un sistema de justicia inclusivo. Se necesitan profesionales del Derecho con una vocación de servicio y compromiso con los sectores más pobres del país.
- f) *Jueces de paz letrados en las comisarías:* Antes de extender esta experiencia por todo el país, resulta importante evaluar el plan piloto que estableció la ley 27939 y que ha funcionado en nueve comisarías. Según algunos informes y reportes periodísticos, habría la necesidad de realizar algunos cambios.

Este aspecto debería ir de la mano con el fomento de las penas alternativas, a partir del involucramiento de sectores organizados de la sociedad (existen en cada distrito comités de seguridad ciudadana), de manera que el tratamiento penitenciario se descentralice, desterrando esa sensación de impunidad que se percibe actualmente respecto de las faltas y delitos menores.

- g) *Traductores y peritos culturales:* El Ministerio de Justicia y el Poder Judicial podrían establecer que el personal que trabaja en los consultorios jurídicos gratuitos o como defensores de oficio en zonas bilingües maneje el idioma predominante en la población pobre, y asegurar la presencia de peritos culturales para los procesos judiciales cuando se encuentre involucrado un poblador indígena.

Asimismo, se podría alentar a las diversas facultades de Derecho para que incorporen en sus currículos la temática de pluralismo legal, y estimular el aprendizaje del idioma predominante en la zona de la población de escasos recursos.

- h) *Difusión legislativa:* Es preciso reorientar desde las instancias estatales la difusión de materiales legislativos entre la población pobre. Hay que distribuir normas y procedimientos, impresos o en vídeos, en castellano y en el idioma local, que favorezcan un mejor acceso de los pobladores a la justicia. Por ejemplo, el procedimiento de un juicio de alimentos que fue

modificado a partir de una recomendación de la Ceriajus es desconocido en buena parte del país.

- i) *Surgimiento de nuevos centros Alegria:* Somos de la idea de que esta positiva ampliación de los centros de asistencia legal gratuita debe considerar la variante cultural e idiomática que prevalece en la población de varias de las ciudades donde se ha pensado crearlos. El personal que labore en esos lugares debe ser bilingüe y tener sensibilidad para con la población rural que no domina el idioma castellano.
- j) *Oficina especializada en el sector Justicia:* Debería analizarse la posibilidad de crear en el Ministerio de Justicia un órgano de línea cuyo propósito consista en fomentar un mayor acceso de la población de escasos recursos, que por lo general se encuentra en zonas rurales, a la justicia. La concreción de esta idea sería coherente con los postulados gubernamentales en tanto se asuma que una política pública de acceso a la justicia debe reunir los diversos instrumentos que contrarresten las barreras estructurales que castigan a los grupos poblacionales a los que dirigen su acción.

Finalmente, creemos que en la medida en que esta preocupación del Estado para impulsar una política de acceso a la justicia se oriente a programas sostenibles, coherentes y de efectos inmediatos, pero focalizados en la población desprotegida y pobre del país, se logrará satisfacer la expectativa ciudadana de contar con un sistema de administración de justicia cercano y efectivo para estos ciudadanos y ciudadanas.