

# **ACCESO A LA JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA**

**Lineamientos para una guía  
de buenas prácticas**

Reunión de Expertos en Acceso a la Justicia  
Santiago de Chile 28, 29 y 30 de noviembre 2007.

Conferencia de Ministros de Justicia  
de los Países Iberoamericanos  
y Ministerio de Justicia de Chile.

Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, 2008.

ACCESO A LA JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA

# ÍNDICE

<b>LINEAMIENTOS PARA UNA GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS .....</b>	<b>4</b>
<b>PRIMER PANEL: CONCEPTO, FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA .....</b>	<b>15</b>
EL DERECHO INTERNACIONAL COMO FUENTE DE CRITERIOS EN ACCESO A LA JUSTICIA.....	16
CONCEPTO Y COMPONENTES DE ESTE DERECHO .....	17
PRINCIPIOS QUE INFORMAN ESTE DERECHO .....	19
SUPUESTOS PARA GARANTIZAR ESTE DERECHO.....	21
CONCEPCIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA DENTRO DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	25
<b>SEGUNDO PANEL: ACCESO A LA JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>27</b>
SUJETOS DESTINATARIOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA.....	27
ACCESO A LA JUSTICIA: INTEGRALIDAD Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS .....	28
TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA .....	28
<b>TERCER PANEL: COMPONENTES DEL DERECHO A ACCESO A LA JUSTICIA .....</b>	<b>32</b>
<b>CUARTO PANEL: REFORMAS JUDICIALES Y ACCESO A LA JUSTICIA .....</b>	<b>35</b>
<b>QUINTO PANEL: SISTEMAS Y MODALIDADES PARA HACER EFECTIVO ESTE DERECHO EN EL AMBITO LATINOAMERICANO .....</b>	<b>41</b>
DECLARACIONES.....	45
PROPUESTAS .....	47
<b>ANEXO 1: ACCESO A LA JUSTICIA EN CHILE: CONCEPTO – REALIDADES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 2: LA JUSTICIA DE PAZ EN EL PERÚ: UNA EXPERIENCIA PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO 3: ACCESO A LA JUSTICIA, PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO 4: REGLAS DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD.....</b>	<b>91</b>



# ACCESO A LA JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA

## Lineamientos para una guía de buenas prácticas

Durante los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2007, se desarrolló la Reunión de Expertos en Acceso a la Justicia, en el marco de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica.

El encuentro contó con la participación de los siguientes expertos: **Jorge Abbott**, Fiscal Quinta Región del Ministerio Público de Chile; **Jeannette Arcil**, Abogada Asesora del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia de Chile; **Haydee Birgin**, Abogada, Asesora del Senado de la Nación, ex jefa de la Unidad Planeamiento Subsecretaría de la Mujer (Gobierno Alfonsín) y Directora del Proyecto "El derecho en el género y el género en el derecho" (CEADEL/FORD), Argentina; **Jorge Carrera**, Director Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana, España; **Sebastián Cox**, Director ONG FORJA, Chile; **Jorge Iván Cuervo**, Académico Universidad del Externado de Colombia; **Maria Jose De Las Heras**, Abogada Asesora del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia de Chile; **Rogelio Favreto**, Secretario de Reforma do Judiciário, Ministério de Justicia do Brasil; **Damian Font**, Secretario Letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y miembro de la Comisión de Trabajo sobre Acceso a Justicia y Resolución de Conflictos, Argentina; **María Nora González**, Directora de la Clínica Jurídica de la Universidad de Chile; **Felipe Gonzalez**, Representante del PNUD, España;

**Luz Maria Gutierrez**, Jefa División Judicial Ministerio de Justicia de Chile; **Marcia Hurtado**, Jueza del Tribunal Oral de la ciudad de Loja, Ecuador; **Mylene Jaccoud**, Directora del equipo de investigación y resolución de conflictos, justicia y reparación y pueblos indígenas. Québec, Canadá; **Juan Jiménez Mayor**, Secretario Técnico de la Comisión especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia de Perú (CERIAJUS); **Sebastián Kredljevic**, Secretario de la Comisión Asesora Presidencial para la protección de los derechos de las personas, Chile; **Edwin Lima**, Asesor Ministério de Justicia de Bolivia; **Fadhila Mammar**, Directora Servicio Mediación Intercultural de Barcelona, España; **Liliana Maspions**, Asistente del Secretario General de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica, España; **Alejandro Nató**, Representante permanente en Bolivia del programa de Las Américas; **Hazell Palacios**, Delegada experta de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua y del Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, Nicaragua; **Annette Pearson**, Cónsul honorario en Colombia, Investigadora en campo de Justicia y área sociojurídica, experta en Justicia Restaurativa y Justicia Juvenil, Acceso a la justicia: proyectos de descentralización, integración, diversificación de servicios de justicia y mecanismos de resolución alternativa para comunidades marginales, Colombia; **Juarer Pinheiro**, Coordinador do programa Nacional de Democrati-

zação do Acesso à Justiça do Brasil; **Ana María Quintanilla**, Asesora en Acceso a la Justicia. GTZ, Bolivia; **Silvina Ramirez**, Consultora GTZ, Banco Mundial, PNUD, USAID y Directora del Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales y Sociales, Coordinadora del Proyecto “Acceso a la Justicia” llevado a cabo en 11 países latinoamericanos, Asesora de la Cámara de Diputados de Argentina; **Blanca Stalling**, Directora General de Instituto de Defensa pública de Guatemala; **Norman Silva** Delegado experto de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, y del Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, Nicaragua; **Romeo Tiú**, Comisionado contra la Discriminación y el Racismo Guatemala, **Marcela Uribe**, Jefa Departamento Asisten-

cia Judicial Ministerio de Justicia de Chile; **Mylene Valenzuela**, Abogada asesora del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia de Chile; **Germán Vallejos**, ex director Nacional de Acceso a la Justicia del Ministerio de Interior y Justicia y actual consultor en temas de acceso, Colombia; **Alex Vargas**, Coordinador Nacional de casas integrales de justicia, Bolivia; **Jorge Vial**, Académico en Derecho Procesal de las Universidades Católica de Chile y Adolfo Ibáñez, Chile; y **Rodrigo Zúñiga**, Abogado Asesor de la División Jurídica del Ministerio de Justicia de Chile, Coordinador Nacional y Secretario General Adjunto de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica, Chile.

**Palabras de la señora Verónica Baraona Del Pe-  
dregal, Subsecretaria de Justicia de la República  
de Chile:**

Muy buenos días a todos los delegados y delegadas de los países en visita. Les deseo todo el éxito en estos tres días de intercambio de experiencias, y les doy también un saludo de bienvenida a nombre del Ministro de Justicia de Chile.

En la conferencia de Ministros de Justicia, celebrada en Septiembre del año pasado en las Islas Canarias, se acordó iniciar y fortalecer los lazos de cooperación entre todos los países miembros con el objetivo de incentivar políticas de acceso a la justicia.

El Acceso a la Justicia es importante fundamentalmente por el principio de igualdad ante la ley, que no se da si no somos capaces de traspararlo a todos y en todos los ámbitos, en un real acceso a la justicia, especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad. Hay experiencias nacionales importantes de destacar. Ha habido reformas a la justicia en general: penal, de familia, laboral, y en el futuro procesal civil. Éstas apuntan a obtener procesos más transparentes, intermediación con la gente, procesos más rápidos y eficientes. Queremos incentivar la desjudicialización, que existan otras vías para que los sujetos de derecho por sí mismos obtengan solución a sus conflictos.

Asimismo, tenemos un sistema, a través de la Corporación de Asistencia Judicial, que entrega asistencia jurídica a los que no pueden acceder a ella por sus propios medios. Pero sabemos que esto no es suficiente y se está planificando un solo sistema nacional de acceso a la justicia, un Servicio Nacional de Acceso a la Justicia, que tendría una dinámica a nivel nacional y a nivel de regiones. Se busca contar con especialistas para cada una de las materias, entre ellas de familia y laboral. De este modo, se lograría una justicia de eficiencia, de conocimiento y calidad. (En nuestro país la defensoría penal pública está en manos de una defensoría penal independiente).

Estos días nos servirán para compartir experiencias y sacar importantes conclusiones, las que serán parte de la conferencia de ministros de justicia el próximo año, a fin de encaminarnos hacia el objetivo de tener un modelo transversal. Para esto contamos con reconocidos expertos y especialistas en distintas áreas y provenientes de distintos países, lo que será una ayuda mutua.

Les deseo el mejor de los éxitos, y agradezco que hayan aceptado la invitación a participar con nosotros.

Muchas Gracias.

**Palabras de don Rodrigo Zúñiga Carrasco, Abogado Asesor del Ministerio de Justicia de Chile, y Secretario General Adjunto de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica.**

Bienvenidos. Quisiera agradecer a la Universidad Adolfo Ibáñez por la gentileza de recibirnos, al Ministerio de Justicia de Chile por el apoyo en la organización y, en particular a todos y cada uno de ustedes, por el interés demostrado en participar en este encuentro.

Sin duda tenemos en nuestras manos una oportunidad histórica. Tal como se ha dicho, la Conferencia de Ministros de Justicia ha adoptado como campo de acción una serie de temas de la más alta importancia para el desarrollo iberoamericano, con el fin de señalar directrices y presentar consejos a los Ministros de Justicia, respecto de las mejores vías para el desarrollo y la formulación de las diversas políticas públicas en materias de justicia. Por ello, la inclusión del acceso a la justicia como uno de esos lineamientos transforma a ésta en una oportunidad realmente trascendente.

Nuestro objetivo para estos días de trabajo será, en primer lugar, sentar bases y objetivos generales respecto del acceso a la justicia, intentando consensuar

qué entendemos por acceso a la justicia... ese concepto tan lejano y cotidiano a la vez. Todo ello, en la búsqueda del fortalecimiento de los lazos de cooperación entre los países iberoamericanos, y ante la posibilidad de fijar una propuesta de Plan de Acción sobre acceso a la justicia para Iberoamérica. Por eso agradezco la presencia de todos ustedes, expertos de diversos países dispuestos a compartir sus distintas experiencias.

Nos importan las grandes ideas y los grandes lineamientos pero con resultados concretos que puedan ser presentados a la XVI Conferencia de Ministros del año 2008, en San José de Costa Rica. Es esta nuestra meta para estos días.

Agradezco a la Subsecretaria de Justicia, por el incondicional apoyo y a todos los asistentes en la organización de este encuentro. Y no me queda más que darles un fuerte aliento, a nombre de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica en el trabajo de esta reunión, en el desarrollo de un campo básico en nuestra vida pero de tanta dificultad de sobrepasar: el acceso a la justicia.

Muchas gracias a todos por la posibilidad de conocerlos y de reunirnos.



**EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO UN DERECHO  
FUNDAMENTAL: SUS PERSPECTIVAS  
EN IBEROAMÉRICA**  
Felipe González

*En representación de la Secretaria de las Cumbres Iberoamericanas el panelista efectuó un interesante relato de un informe sobre Acceso a la Justicia en Iberoamérica<sup>1</sup>, el que registra un mapeo general sobre el tema de Acceso en América Latina y la Península Ibérica, y que, según lo explica el expositor descansa principalmente en trabajos elaborados previamente.*

“La idea fue hacer una relación sintética de los principales elementos de la caracterización del acceso a la justicia en América Latina como derecho fundamental, y en qué medida se da esto en Iberoamérica en la actualidad.

El informe contiene un conjunto de propuestas que están en una fase inicial, pero habrá otros informes que lo mejoren.

Uno de los elementos que se observa en el informe es que no es comparable la atención que se da al tema del acceso a la justicia con el de las reformas judiciales. Si se miran las reformas judiciales en conjunto y el Acceso a la Justicia como un tema particular, el acceso a la justicia aparece como secundario, menor. Las razones de esto son múltiples. En términos de su fundamentación el acceso a la justicia es un elemento central en un Estado de Derecho genuino, y para garantizar la igualdad ante la ley y la no

discriminación, pero ha estado situado en un lugar secundario en las agendas de reformas judiciales. Ha tenido relevancia, pero no comparable a las reformas judiciales.

En ese sentido, si uno recapitula en la historia, cuando se desarrolló el pensamiento ilustrado en las líneas del Estado de Derecho se tomó en consideración el sistema judicial como independiente del ejecutivo, de jueces imparciales, que aplican leyes dictadas con anterioridad, precisa, etc. Pero esto es parte de la concepción de un Estado policía, de rol limitado, propio de la armada, sistema electoral, pero sin despliegue significativo del Estado. Y el Acceso a la Justicia no era un componente, aunque en términos de teoría legal se hablaba de igualdad ante la ley, pero no había un compromiso al respecto en Europa, y en América mientras se suma al constitucionalismo no se ve el Acceso a la Justicia como un componente.

Esto empieza a despertar atención en una etapa inicial, como una especie de “beneficio” del Estado a la ciudadanía y no un derecho propiamente tal para acceder a la justicia oficial o no oficial. Hay ahí dos grandes patrones tradicionales que es necesario desmontar: por una parte, un Estado que en materia de derechos civiles y políticos — combinado con derechos económicos, sociales y culturales, muchas veces— tiene un rol pasivo de abstención. Por otra parte se trataba de una prerrogativa del Estado, un beneficio, más que propiamente un derecho a ser ejercido.

---

<sup>1</sup> Informe realizado en conjunto con los señores Álvaro Otero y Erica Castro

En el informe se ha optado por un concepto amplio de Acceso a la Justicia, no sólo de la judicial oficial, sino que de la justicia indígena y la solución alternativa de conflictos.

Con la justicia oficial se observan modificaciones de las últimas dos décadas de impacto más o menos significativos en el Acceso a la Justicia de los países. La promulgación de una nueva constitución o su modificación estructural significativa. Sin perjuicio de que se profundiza, se hace más explícito. En términos de que la igualdad ante la ley no es sólo igualdad formal sino que también igualdad material o real. Se coloca también explícitamente el principio de no discriminación que tiene un desarrollo después de la Segunda Guerra mundial, y una transformación institucional en que los países han creado Tribunales Constitucionales, y en los que no se cambian las competencias de las Cortes Supremas de manera de asegurarles una mayor presencia en garantías de derechos fundamentales —en términos normativos— y el fortalecimiento al acceso a la justicia.

Otro aspecto importante en la justicia oficial ha sido la creación o fortalecimiento de mecanismos de protección de derechos fundamentales, tales como los recursos de amparo, con su jurisprudencia, o la acción de tutela en otros países. Otro aspecto relevante es el proceso de ratificación de tratados de derechos humanos por países iberoamericanos. Todos los Estados latinoamericanos en sentido estricto, no incluyendo el Caribe, han ratificado el tratado de derechos humanos y son reconocedores de la jurisdicción de la Corte, además del Tratado de derechos civiles y políticos, además de sistemas de la ONU etc. Lo cual produce

cierta retroalimentación entre las constituciones y los tratados ratificados, lo que da pie para su uso por los tribunales locales de estos tratados. Eso ha sido variable, en los casos de Argentina, Colombia y Costa Rica se cumplen estos estándares internacionales. Y en otros países es de desarrollo específico. En Chile modificaron su jurisprudencia, pero no simétricamente. En la aceptación de derechos fundamentales se ha progresado en violaciones de derechos humanos del pasado pero no en violación de derechos humanos actuales. En unos aspectos hay mayor desarrollo y en otros poco.

Luego también están las reformas a los procesos penales y civiles, esta última con menor envergadura. La reforma procesal tiene como uno de sus componentes en materia penal el acceso a la justicia, y en él se ha pasado de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio. Se pasa a un sistema menos formalista y a un sistema oral. Esto razonablemente al establecer la intermediación debería asegurar mayor Acceso a la Justicia aunque tiene serias limitaciones. Y en materia Procesal Civil ha generado menor interés, aunque se ha tomado medidas para reducir la demora judicial, simplificación de procedimientos, etc., pero no ha sido sistemático como en lo penal. También esta la justicia indígena, aunque hay disparidad en los Estados. Muchos países reconocen a estos pueblos en las constituciones, pero no hay uniformidad en la forma del reconocimiento ni tampoco del tratamiento judicial de los derechos de estos indígenas. En unos países hay jurisdicciones especiales, en otros países lo que se ha hecho es una serie de garantías especiales como traductores, o defensores que manejan la lengua indí-

gena. No una exigencia de jurisdicción separada pero sí de garantías adicionales. Pero aun así, ha habido un problema de falta de implementación efectiva; ha habido temas de justicia alternativa, que descarga la justicia oficial, otorgar respuesta de mejor calidad, etc.

Ha habido una serie de desarrollos en el Derecho Internacional. Esta es una materia donde ha existido una influencia de la esfera internacional a la esfera nacional sin perjuicio de los problemas de implementación y de efectividad. Especial para desmontar estos dos patrones culturales judiciales. Uno es este mito de la pasividad del Estado en materia de derechos civiles, de la sola abstención de no invadir. La contribución del derecho internacional, especialmente en el caso de Velásquez/Rodríguez, es que el Estado debe organizar todo su aparato para proteger los derechos humanos. Y por otra parte desmontar a través de la jurisprudencia internacional, que la idea de que el Acceso a la Justicia es un beneficio no propiamente un derecho, y también, que los antecedentes de la interpretación literal de la ley constreñiría a los jueces a la hora de decidir los casos. La jurisprudencia internacional es más amplia al contexto y buena fe de los suscriptores del tratado, objeto y fin, una serie de elementos de interpretación que *mutatis mutandis* deberían ser aplicados por los jueces nacionales a la hora de aplicar derechos fundamentales. Asimismo, ha servido para desmontar la separación de poderes, que terminó con un poder judicial encajado, un poder judicial que no puede controlar lo que otros poderes hacían.

En términos precisos, el Derecho Internacional de los DDHH ha desarrollado criterios en Acceso a la Justi-

cia. En Europa, existe un caso de Irlanda de hace varias décadas, que se refería a la obligación del Estado de prestarle asistencia de un abogado en un juicio de divorcio. No era obligación por la legislación interna proveer abogado, pero el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entendió que era necesario en esos casos por la complejidad del asunto. También en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hay casos, en que el Acceso a la Justicia no es meramente formal, de consagración en la constitución o ley, sino que se debe reflejar en la práctica y no debe ser impedido injustificadamente por la autoridad estatal. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene facultad para fiscalizar la implementación de acceso a la justicia en los países.

En el sistema interamericano, en la opinión consultiva número 11 de la Corte Interamericana de DDHH referida al agotamiento de recursos internos. Que es un requisito para llevar denuncias a sede internacional, cuando subsidiariamente no puede o no quieren los órganos estatales internos. Y se manejaron una serie de hipótesis que dificultaban el Acceso a la Justicia a la ciudadanía. (Entre ellas) la persona que por falta de recursos no puede tener asesoría jurídica y el Estado no se la ofrece. El tribunal en ésta opinión consultiva (dijo) de manera general (que), cuando eso ocurría, (si la persona) no tenía representación jurídica por (motivos de) dinero, se puede saltar la vía interna y acudir directamente a los organismos internacionales y no directamente a la Corte. La regla de agotamiento de recursos internos contempla una serie de excepciones y una de ellas es la falta de debido proceso o cuando la persona se la ha impedido agotar esos re-

cursos internos se han contemplado estas excepciones. La opinión consultiva se refiere a otras situaciones, como por ejemplo (cuando) los abogados están amenazados para tomar ciertas causas, y en la práctica no hay representación. Ahí también se puede acudir directamente.

En la opinión consultiva nº 18 de inmigrantes e indocumentados, el tribunal pasa por el tema del Acceso a la Justicia y señala que el violación del derecho a las garantías y a la protección judicial, se puede plantear por el no otorgamiento o negativa de asistencia gratuita al inmigrante indocumentado. Añade la Corte (que) el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no sólo formal sino real. La Corte ha enfatizado el derecho del Acceso a la Justicia de distintos colectivos como de niños, niñas, mujeres, trabajadores, en el sentido de garantizarse recursos efectivos, mecanismos para ejecutar la decisiones de las sentencias. Y hay todo un desarrollo jurisprudencial al respecto y de desarrollo de los artículos 1.1, 8 y 25 de protección judicial, deber de respetar los derechos humanos que tiene un impacto en el Acceso a la Justicia. Y más recientemente la Comisión Interamericana publicó su informe para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. Aquí se dice que el Acceso a la Justicia no se limita sólo a los recursos formales sino que además (se requiere que éstos) sean idóneos para investigar, sancionar y reparar la conducta denunciada. La Comisión desarrolla todo un análisis de sistematización entre la convención de “*Belem do Para*” para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la convención americana sobre derechos humanos y como esto se conecta con el Acceso a la

Justicia. Y profundiza en una serie de mecanismos o herramientas que deben ser implementadas por los Estados a fin de fortalecer los derechos de las mujeres víctimas de la violencia.

A nivel de ONU, la Declaración Universal, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagran derechos relacionados al Acceso a la Justicia como la igualdad ante la ley, la no discriminación, (el derecho) a ser oído sin demora indebida, (el derecho a un) juez imparcial. Además, de series de instrumentos específicos como de independencia de la judicatura, directrices de las funciones de los fiscales, los abogados, etc., que también incorporan algunos elementos de carácter general que podrían dar lugar a una interpretación sistemática. La Corte hace eso en su informe sobre mujeres, esta interpretación sistemática para relacionarlo con el Acceso a la Justicia.

Ahora también se ha tratado de hacer en el informe un catastro general sobre las instituciones específicas que proveen acceso a la justicia. Las defensorías públicas donde ha habido progreso en las últimas dos décadas aunque variables, diversos y con limitaciones. En algunos no existía propiamente un sistema, en otros se ha modificado para su fortalecimiento. Pero según lo recogido de una serie de estudios realizados en terreno, lo que se observa ahí es una serie de insuficiencias a nivel de procedimientos de implementación, carencia de unidades especializadas para grupos vulnerables, etc. También revisamos el rol de otras instituciones estatales como el Ministerio Público en el sentido de evitar una doble victimización o victi-

mización secundaria de las víctimas de los delitos, lo que en América Latina es producto también del propio sistema judicial.

Se revisó también la situación de los abogados designados de oficio por los jueces con falencias graves especialmente cuando eso se hace con un sistema que no tiene un nivel de supervisión significativo, lo que se traduce en algunos países de defensas de baja calidad o en etapa tardía del procedimiento, que al menos como se ha llevado a cabo en los países latinoamericanos, debería ser modificado o reemplazado completamente. El sistema de *judicare*, que existe en Europa, Canadá, Australia donde hay licitación de fondos públicos para que los privados asuman la defensa, de un modo mucho más supervisado, monitoreado, de modo que no quede entregado el cliente a la suerte del abogado que le toque. También se ha visto el aporte de la defensoría del pueblo, pero que en el mejor de los casos es siempre de alcance limitado, no es de carácter masivo. Es cierto que tiene el poder de representar casos en tribunales, pero no dar una solución masiva, a lo más impulsar casos paradigmáticos o desarrollar acciones de promoción para que el Estado se haga cargo del Acceso a la Justicia., pero no puede suplir a la defensoría pública, al *judicare* o al sistema que se establezca.

También se vio el papel de la sociedad civil que tiene una labor importante, pero tampoco es de atención masiva. Así se ha hecho en algunos países, estoy pensando en (las) ONG, estoy pensando en las clínicas jurídicas universitarias o bien en trabajos pro bono de abogados. No me refiero en el Colegio del

Abogado con el Estado, sino voluntario de los abogados. Esto puede aportar al AJ, pero sólo respecto de litigios paradigmáticos. Salvo en casos de dictaduras, que si las ONG no las asume nadie las asumirá, pero lo que deben hacer las ONG, las clínicas jurídicas y los abogados pro bono, en situaciones normales es tomar casos de relevancia jurisprudencial o de alto impacto público. No puede suceder que el Estado no tenga modalidades de representación y descansa en las clínicas jurídicas. Tengo una opinión crítica del papel que han presentado las clínicas, que en general es representación de baja calidad porque no están en condiciones de asumir la defensa en un gran número de casos. La proporción profesor alumno es limitada, uno a veinte, cada alumno con muchos casos. Eso implica una defensa de mala calidad y se introduce a los alumnos en vicios del sistema, como delegaciones de funciones. Por lo tanto la sociedad civil tiene un rol pero no supe el rol del Estado en situaciones normales, no de violaciones sistemáticas de DDHH.

Además de ser importante una asistencia jurídica de calidad, además es que sean capaces de asumir de manera independiente los intereses de su representado especialmente cuando se enfrenta a otras agencias estatales. De modo que si es necesario ser confrontacional, sea confrontacional, y no como funcionario del Estado. Y crear núcleos de trabajo que promuevan innovaciones en la jurisprudencia, que haya equipos de trabajo, con impacto a otros casos, no sólo ganar el caso particular. Y que además tengan un trabajo más especializado en casos de personas en situación de vulnerabilidad.

El capítulo siguiente se refiere a acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad. Este es un caso que se ha trabajado por varios organismos interestatales, elaborando reglas mínimas para personas en condiciones de vulnerabilidad. Aquí se plantea la necesidad de que las políticas públicas estén basadas en un enfoque de derechos, igualdad y no discriminación, en los fundamentos de reglas mínimas que los DDHH como marco mínimo, además posibilita la creación de criterios de fiscalización de su puesta en práctica. Lo que se aspira es que se promuevan políticas públicas que otorguen estrategias de información, capacitación y creación de unidades especializadas. Se deben atender a las condiciones de los usuarios del servicio de justicia a la cual van dirigidas, por ejemplo su capacidad intelectual, discapacidad, lenguaje, o la falta de proximidad geográfica, condiciones físicas que aseguren la accesibilidad, equipos multidisciplinarios, etc.

Y en las partes finales del informe se ve cómo afrontar los problemas de Acceso a la Justicia en Iberoamérica. Ahí se ven ciertas encuestas de percepción ciudadana en que el AJ tiene una percepción negativa en la región, la impunidad y la corrupción judicial. Y más detenidamente la pobreza y su impacto en el acceso a la justicia. Si los sistemas judiciales en la región presentan problemas para quienes sí tiene recursos, esto se vuelve mucho mas grave para los que no los tienen, ellos reciben uno de baja calidad, y además hay procesos de victimización secundaria.

También hay una cuestión de paso previo al Acceso a la Justicia y que es la necesidad de que todas las personas estén registradas en los registros civiles o carecerán de todos sus derechos. Hay otros elementos, por ejemplo, de incrementos presupuestarios, que es indispensable que vayan de la mano con medidas destinadas a descargar el sistema judicial porque la demanda crece rápidamente y esos incrementos presupuestarios se hacen agua; y además, reformas en materia de gestión judicial. Finalmente esta el tema de las mentalidades predominantes de los operadores del sistema judicial. Señalaba como se desmontaban mitos históricos acerca del papel del Estado, de la interpretación de las cláusulas, pero esto es sólo a nivel normativo pero no que en la práctica lo hayan hecho. Algunos países lo han hecho, pero la mayoría de los jueces siguen siendo formalistas no sólo (respecto a) como fallan el caso sino también (a) como lo tramitan.

Finalmente el informe formula una serie de propuestas. Son 30 propuestas que están lanzadas de manera tentativa, con miras a tres eventos: primero la Cumbre Iberoamericana de Presidentes; segundo la Reunión de Ministros de Justicia que se hizo en Uruguay y especialmente porque son personas especialistas, tercero, esta reunión de acceso a la justicia. La idea es que salgan propuestas más concretas, sistematizadas, como un insumo para la discusión. Me parece que podía ser parte de la discusión que tendremos en estos días. Muchas Gracias.”

**PRIMER PANEL:**  
**CONCEPTO, FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS**  
**DEL ACCESO A LA JUSTICIA.**

El Acceso a la Justicia como derecho fundamental, tiene un fundamento ético y valórico que arranca de la dignidad de todas las personas, lo que garantiza y exige la igualdad ante la ley y la no discriminación. El Estado tiene la obligación de reconocerlo y garantizarlo, lo que asoma, como natural contrapartida, al derecho del ciudadano de resolver sus conflictos por las vías institucionales. Su impulso permite fortalecer las relaciones de convivencia, basados en los principios de dignidad y diversidad de todos los seres humanos.

El Acceso a la Justicia es un concepto complejo que implica repensar la idea y fin sociopolítico de la justicia, exige preguntarse el motivo por el cual existe. Su objetivo es construir relaciones pacíficas de convivencia al interior de los países y de la comunidad de naciones, y en este entramado de relaciones, la justicia pasa a ser un elemento central de gobierno, que permite conformación y reforzamiento de la identidad social y democrática de un país. De allí que el concepto de justicia esté ligado indefectiblemente con el modelo de Estado que estamos construyendo y con el valor que se asigne a la comunidad, así como con la capacidad de reconocer a los seres humanos, como creadores de los derechos y obligaciones para convivir.

Los fundamentos de este derecho serían los mismos de la existencia del Estado. La razón de la

creación del Estado Nación es que los ciudadanos tengan seguridad ante ataques externos o internos, que haya una autoridad que administre justicia. De esta forma justicia y seguridad, se muestran como dos conceptos íntimamente relacionados. Así, la vía de la justicia, que debe ser la última ratio, muchas veces se convierte en la primera instancia para cumplir otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la vivienda, a la vida, a la integridad personal, entre otros.

En el ámbito de las definiciones, el Acceso a la Justicia es un derecho no sólo a la jurisdicción de la justicia oficial, sino que además comprende la justicia indígena y la solución alternativa de conflictos. Es un derecho, y no un beneficio del Estado.

Este derecho debe ser efectivo a través de sus políticas públicas, cuyo núcleo esencial sería -para algunos- la provisión de protección jurídica por parte del Estado frente a dos situaciones: la violación de derechos, -como señala Carnelutti el Acceso a la Justicia es el derecho a tener derechos— y, la solución de conflictos. Y ambas deben basarse en un enfoque de derechos, en los principios de igualdad y no discriminación, en los fundamentos de los Derechos Humanos como marco mínimo, lo que posibilita la creación de criterios de fiscalización de su puesta en práctica.

Estas políticas deben contener estrategias de información, capacitación y creación de unidades especializadas. Se debe atender a las condiciones de los usuarios del servicio de justicia a la cual van dirigidas, a su capacidad intelectual, a su discapacidad, a

su lenguaje o a la falta de proximidad geográfica, condiciones físicas que aseguren la accesibilidad, equipos multidisciplinarios, entre muchos otros elementos.

### **El Derecho Internacional como fuente de criterios en Acceso a la Justicia**

Un aspecto importante en la justicia oficial de los países iberoamericanos han sido los procesos de ratificación de tratados de derechos humanos; la creación o fortalecimiento de mecanismos de protección de derechos fundamentales a nivel internacional, e internamente, a través de los recursos o acciones constitucionales como los recursos de amparo y protección, o la acción de tutela en algunos países.

Asimismo, en materia de Acceso a la Justicia ha habido una influencia de la esfera internacional a la nacional, sin perjuicio de los problemas de implementación y de efectividad que ha permitido modificar un conjunto de mitos incorporados en los patrones culturales judiciales. Entre ellos la pasividad del Estado en materia de derechos civiles, donde el Estado debe organizar todo su aparato para proteger los derechos humanos; la idea de que el Acceso a la Justicia es un beneficio y no propiamente un derecho; y los criterios de interpretación literal de la ley, que constreñiría a los jueces a la hora de decidir los casos. Esta jurisprudencia es más amplia al contexto y buena fe de los suscriptores del tratado. Una serie de elementos de interpretación, que *mutatis mutan-*

*dis*, deberían ser aplicados por los jueces nacionales a la hora de aplicar derechos fundamentales.

Ejemplos hay varios. En Europa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con su facultad para fiscalizar la implementación de acceso a la justicia en los países. En el sistema interamericano, con diversas opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en casos concretos y en referencia al agotamiento de recursos internos ha manejado una serie de hipótesis respecto a dificultades en el Acceso a la Justicia de la ciudadanía. Así, casos de personas que por falta de recursos no pueden tener asesoría jurídica y el Estado no se la ofrece; o abogados amenazados para tomar ciertas causas, y en la práctica no existe representación letrada; o el no otorgamiento o negativa de asistencia gratuita al inmigrante indocumentado, entre otras. Se ha señalado constantemente por la Corte, que el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no sólo formal sino real.

La Corte ha enfatizado el derecho del Acceso a la Justicia de distintos colectivos como de niños, niñas, mujeres, trabajadores, en el sentido de garantizar recursos efectivos y mecanismos eficientes para ejecutar la decisiones de las sentencias. Hay un desarrollo jurisprudencial importante sobre protección judicial, en cuanto al deber de respetar los derechos humanos, que tienen impacto en el Acceso a la Justicia.

En particular, en el caso de violencia contra la mujer, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha



señalado que el Acceso a la Justicia no se limita sólo a los recursos formales sino que además deben ser idóneos para investigar, sancionar y reparar la conducta denunciada. La CIDH ha desarrollado un análisis entre la Convención de “Belem do Para” para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y cómo esto se conecta con el Acceso a la Justicia, profundizando en una serie de mecanismos o herramientas que deben ser implementadas por los Estados a fin de fortalecer los derechos de las mujeres víctimas de la violencia.

A nivel de la Organización de Naciones Unidas, la Declaración Universal, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, y los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagran derechos relacionados al Acceso a la Justicia como la igualdad ante la ley, la no discriminación, el derecho a ser oído sin demora indebida y a un juez imparcial. Además, de una serie de instrumentos específicos como de independencia de la judicatura, directrices de las funciones de los fiscales, los abogados, entre otros, que incorporan elementos de carácter general que podrían dar lugar a una interpretación sistemática.

Por otra parte, existen una serie de avances en materias de reformas a los procesos penales y civiles. La reforma procesal tiene como unos de sus componentes en el acceso a la justicia y en él, se ha pasado en la gran mayoría de los países iberoamericanos, desde un sistema inquisitivo a uno acusatorio, menos formalista y oral. Si bien existen dificultades

aún en algunos de sus aspectos, la intermediación como principio formativo de este sistema viene a asegurar mejores condiciones de Acceso a la Justicia.

Incluso en materia Procesal Civil, que aún genera menor interés en Iberoamérica, se han tomado medidas para reducir la demora judicial, la simplificación de procedimientos, etc., pero sin llegar a un proceso de reforma generalizado como ocurrió en lo penal.

En materia de justicia indígena, existe una importante disparidad en la regulación legal entre los Estados. Así, aun cuando muchos países reconocen a estos pueblos en las constituciones, no hay uniformidad en la forma del reconocimiento, ni tampoco del tratamiento judicial de los derechos indígenas. Mientras en algunos países hay jurisdicciones especiales y garantías, tales como traductores o defensores que manejen la lengua indígena, en otros el reconocimiento es meramente formal y no se traduce en herramientas eficientes para su verdadero reconocimiento.

### **Concepto y Componentes de este Derecho**

Frente al concepto de Acceso a la Justicia hay varias posiciones. Algunos lo conciben de manera muy amplia, como un derecho a “tener sentencias justas en tiempo oportuno”, o como un derecho a tener un “goce eficaz de los derechos”.

El tema de Acceso a la Justicia es un continuo, esto quiere decir por una parte que las personas puedan conocer sus derechos, puedan ingresar a la administración de justicia sin barreras, así como la posibilidad de mantener el proceso durante

todo el tiempo que implique su tramitación hasta el cumplimiento efectivo de la sentencia o decisión. No basta con la posibilidad de las personas a demandar o acceder a un juez o mediador. Además, debe ser capaz de pagar los costos que implique la tramitación del caso asociados al conflicto —de lo contrario se reforzaría la desigualdad, porque el resultado en la mayoría de las jurisdicciones depende de la capacidad de las personas de pagar un buen abogado. Así también, las decisiones emanadas de la justicia de paz, mediación u otra forma alternativa de solución de conflictos deben ser efectivas. La sola decisión de estos órganos sin la posibilidad de ser ejecutadas posteriormente constituye serios obstáculos para la Justicia.

Las consecuencias de la extensión de este concepto tienen diversas implicancias para el Estado. Desde ya, existe plena coincidencia en que el Acceso a la Justicia, comprende los servicios de:

**Información:** no es que las personas no acceden porque no quieren, sino que no se accede porque no se conoce, no se está informado.

**Orientación o asesoramiento:** como una forma de empoderar a los ciudadanos y facilitar el ejercicio de sus derechos, y llegar a la clase media empobrecida.

**Servicios de patrocinio judicial o defensa jurídica,** como posibilidad de demandar o accionar ante los tribunales de justicia, y **Servicios inno-**

**vativos o alternativos de resolución de conflictos,** como la mediación y la conciliación.

Existe plena coincidencia que este derecho está relacionado con las condiciones o contextos sociales que un Estado debe crear para la satisfacciones de otros derechos, tales como educación, salud y vivienda, derechos que al ser desconocidos o vulnerados buscarán su reconocimiento a través de los mecanismos que constituyan los soportes institucionales del Acceso a la Justicia.

Se debe tener presente que en esta discusión aparecen como cuestiones muy distintas la problemática del ejercicio de los derechos y la resolución de conflictos. En el ámbito del acceso a los servicios de justicia para la resolución de conflicto, el Acceso a la Justicia sería “un derecho a obtener servicios públicos eficaces y de calidad”. Y para aquellos que así la definen exige empezar a proponer un nuevo enfoque que, sin dejar de lado los principios sobre los que fundamentalmente se asientan el enfoque tradicional, como el de la igualdad y de la universalidad, añada otros elementos para resolver problemas reales del Acceso a la Justicia.

Se debe analizar las problemáticas contextuales. Por ejemplo, en determinadas áreas el Acceso a la Justicia es una problemática a la que el tejido institucional de la justicia ordinaria no llega o está excesivamente alejado de los núcleos o comunidades que reclaman justicia. A partir de ahí son necesarias soluciones imaginativas que rompan con la idea de que la justicia tiene que ser la justi-

cia ordinaria dotada de una determinada institucionalidad y que no puede ser otra cosa porque no sería justicia. Parece más propio considerar que todo aquello que contribuye a resolver pacíficamente controversias interpersonales es justicia.

### **Principios que informan este Derecho**

El acceso a la Justicia se sustenta en una serie de principios fundamentales, entre ellos:

#### **Reconocimiento y respeto de la Diversidad Cultural y Jurídica.**

La existencia de múltiples realidades culturales y jurídicas en Iberoamérica exige que la Justicia, sus sistemas y servicios sean también diversos y plurales. A partir de esta diversidad la problemática en Acceso a la Justicia debe ser tratada con profundo respeto. Esto implica, entre otras cosas, el reconocimiento de sistemas jurídicos propios, y la obligación de los Estados de garantizar el derecho de acceso a dichos sistemas en condiciones de eficiencia y eficacia.

#### **Reconocimiento versus negación de la justicia tradicional**

Una manifestación de la diversidad es el reconocimiento y protección de los sistemas tradicionales de Justicia. Es así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagran el derecho de los pueblos indígenas a promover, desarrollar y mantener sus costumbres

o sistemas jurídicos de conformidad a las normas internacionales de derechos humanos.

#### **Participación y no exclusión**

Tradicionalmente la justicia ha sido considerada una cuestión de “abogados”, quienes tienen el monopolio del conocimiento; sólo ellos “pueden hablar la justicia”. Este principio implica considerar a las personas plenamente capaces de conocer y ser partícipes del proceso que los afecta. De lo que se trata es de contribuir a su empoderamiento.

#### **Desformalización**

Se debe dejar de lado ese ritualismo dañino que vuelve necesaria la traducción de la realidad por parte de los abogados. Desformalizar implica volver a la simplicidad de los procedimientos dejando la forma sólo en cuanto implique una garantía para el ciudadano.

#### **Transparencia versus el oscurantismo**

La administración de justicia se ha caracterizado tradicionalmente por la falta de información. Las instituciones ni siquiera muestran los aranceles, no sé sabe cuanto cuestan los trámites. Y aún así parece costar más de lo que debe ser, lo que obviamente causa daño. Todo ello se debe traducir en un simple cartel que lo informe.

#### **Igualdad**

Este principio consagrado en nuestras constituciones ha sido en ocasiones una simple declaración lírica, porque la realidad en varios aspectos ha sido negadora de la igualdad, en términos de que la igualdad

ante la ley no es sólo igualdad formal sino que también igualdad material o real.

Se coloca también explícitamente el principio de no discriminación, con un fuerte desarrollo después de la Segunda Guerra mundial, y una transformación institucional en que los países han creado Tribunales Constitucionales y en los que no se cambian las competencias de las Cortes Supremas de manera de asegurarles una mayor presencia en garantías de derechos fundamentales —en términos normativos, - y en el fortalecimiento del acceso a la justicia.

Se trasgrede este principio, por ejemplo, cada vez que las personas de provincias tienen que transportarse cientos de kilómetros para recibir una prestación, a diferencia de lo que pasa respecto de las que viven en la capital. Esto implica un verdadero castigo por vivir alejado de la ciudad. El respeto a la igualdad implica el reconocimiento de la proximidad territorial de los servicios; y por ello emerge el siguiente principio.

### **Proximidad**

La proximidad integra la idea de la necesaria cercanía respecto de las personas, pero referida no sólo al territorio sino, además, al lenguaje comprensible y preciso; al trato personal y cálido, lo que se relaciona con la necesidad de que los servicios lleguen a las personas y no las personas a los servicios. En ese marco se trataría más que de un acceso “a la justicia”, de un acceso “de la” justicia, sobretodo en aquellos lugares donde la justicia ordinaria no se

conoce e impera la justicia basada en costumbres más allá de la justicia indígena.

Muchas veces la justicia no llega no sólo por problemas de distancia o factores geográficos; no llegan porque no es querida, no es aceptada por la comunidad.

### **Servicio Público**

El Acceso a la Justicia es un derecho de las personas y correlativamente un deber ineludible del Estado como representante de los intereses públicos, que debe estar consagrado en sus constituciones políticas. Este servicio debe ser de calidad y debe ser gozado en igualdad de condiciones por todas las personas, especialmente los más vulnerables y discriminados.

### **Diversificación versus univocidad**

Se deben ofrecer distintas alternativas para que las personas solucionen sus conflictos, no existe un solo camino, concebirlo así puede resultar muy gravoso para las personas. Se deben ofrecer múltiples salidas, de manera que se tenga la oportunidad de elegir aquella preferencia más cercana, pertinente y adecuada a las necesidades y expectativas de quien acude en busca de ayuda. Se trata de reconocer diversos sistemas alternativos, comunitarios, etc.

### **Integralidad**

El Acceso a la Justicia es un derecho que debe estar garantizado en todo momento, no sólo cuando se ha desatado un conflicto. Hay que tener presente las fases o tiempos en que los conflictos se desarrollan.

Siempre existe un antes, un durante y un después. Estos tres tiempos deben estar cubiertos por este derecho, a través de todas las modalidades: información y promoción de derechos, patrocinio jurídico, solución alternativa de conflictos, justicia tradicional. Cabe tener presente que lo más seguro es que si examinamos un conflicto podremos advertir que muchas veces se podría haber evitado si las personas hubieran contado con las herramientas necesarias para enfrentarlo. Hay que considerar que un integrante de una comunidad seguirá viviendo en su localidad, seguirá siendo miembro de la sociedad, y por lo tanto debemos pensar ¿Cuál es su experiencia después del conflicto?

### **Gratuidad**

En referencia a las condiciones en las cuales las personas acceden a la Justicia. Su capacidad económica resulta, a veces, un obstáculo insalvable para gozar en igualdad de condiciones, y sin discriminación alguna, de sus derechos. Muchas veces las personas que se atienden no tienen ni siquiera recursos para trasladarse desde sus casas a las oficinas de los Centros o Casas de Justicia, y menos para encarar los gastos que involucra un proceso.

Este principio implica que bajo ciertas condiciones predefinidas por el Estado, las personas puedan acceder sin costo alguno ante el sistema judicial o administrativo.

### **Descentralización**

Las personas pobres y excluidas no acceden al sistema judicial. Los servicios de justicia deben ser ca-

paces de llegar a los más pobres y a la clase media empobrecida. Para ello deben utilizar diversas estrategias y modalidades; entre ellas, la descentralización de los servicios jurídicos, de manera tal de llegar con atención periódica a las comunas, localidades y barrios.

### **Imparcialidad**

En un Estado de Derecho, en una sociedad posmoderna donde se reconocen las diferencias, los administradores de justicia deben ser imparciales pero no neutrales. Debe haber una independencia de todos los otros poderes formales o materiales que existan al interior del Estado.

### **Efectiva tutela**

El sistema jurídico debe garantizar de manera efectiva los derechos de las personas anticipándose a su vulneración.

### **Supuestos para garantizar este derecho**

Existe una serie de circunstancias que se deben producir para obtener garantía del respecto al Acceso a la Justicia, entre otras las siguientes: a) Transparencia; b) cambio cultural de los operadores del sistema; c) Participación y Democracia: reconocimiento de todos los actores fundamentales. Coordinación entre los colectivos, organización y colaboración internacional; d) Institucionalidad: servicios profesionalizados, de calidad e independencia; e) Capacitación a los operadores; f) Fiscalización y evaluación permanente; g) Reconocimiento de la Justicia indígena; h)

Concepción del Acceso a la Justicia dentro de los Derechos Humanos.

### **Transparencia**

Hay evidencia empírica que el Acceso a la Justicia en el sistema de justicia formal esta reforzando y reproduciendo las desigualdades sociales por la forma en que están diseñados los sistemas de justicia. Si se quiere mejorar el Acceso a la Justicia entonces se tiene que repensar las administraciones de justicia formales, porque son poco transparentes, opacas. La paradoja es que las otras formas de administrar justicia, que el Estado tiene que ir reconociendo, son justicias que no tienen mucho posicionamiento social y cuyos fallos pueden tener poca sustentabilidad en el tiempo<sup>2</sup>.

La vivencia y percepción ciudadana frente a la justicia es de una gran desconfianza, y se presenta incluso en aquellas personas que pudiendo acceder a ella no lo hacen porque piensan que es un gasto de tiempo y de dinero, que no va a conducir a nada. No se cree que sea imparcial, se cree que es corrupta y que promueve la impunidad. Así, las personas buscan otro tipo de medios para solucionar sus problemas.

La transparencia y la integridad de los servidores públicos en materia de justicia son dos temas fundamentales que deben ser incorporados en las polí-

---

<sup>2</sup> En este sentido se señala el ejemplo de la justicia indígena en Colombia es reconocida por los pueblos indígenas pero despreciada por el resto de la sociedad y por los propios jueces formales. Se está creando un imaginario de que toda esa justicia informal comunitaria es una justicia de tercera y de cuarta categoría, que tiene un déficit de calidad, de difícil sostenibilidad de los fallos, lo que obliga a las personas a dar dos vueltas: van a la justicia de paz y si no le resulta va a otro y así pierde doble tiempo.

ticas de Acceso a la Justicia. El tema de transparencia debe incluir sanciones a los que comenten delitos de corrupción, o deniegan o retardan la administración de justicia o el reconocimiento de un derecho.

### **Cambio cultural de los operadores del sistema**

La percepción negativa de la Justicia se justifica frente al excesivo formalismo, distancia y dilación de la administración de justicia por parte del sistema vigente.

El Acceso a la Justicia ante todo debe ser concebido como un servicio público, que debe ser entregado por el Estado, a través de instituciones públicas independientes y de calidad. Ello implica la transformación o reforma del sistema jurídico y judicial, de códigos antiquísimos, llenos de formalidades; conlleva un cambio en la cultura del servidor judicial, los jueces, magistrados y demás operadores de justicia.

Otro cambio que se percibe, es la necesidad de contar con una política de género, no sexista, que enfrente problemas como la violencia contra la mujer, (tema que al parecer crea resistencias no sólo al interior de los poderes judiciales); que cuente con una política de incrementos de presupuesto atractivos para formar personal especializado en las defensorías.

Por otra parte, la transformación cultural del sistema, exige la democratización de la justicia, y por ende el reconocimiento de experiencias reales de la justicia comunitaria, aproximando la justicia a las comunida-

des, como un medio alternativo de solución, que reconoce las diferencias propias de la comunidad.

**Participación y Democracia: reconocimiento de todos los actores fundamentales. Coordinación entre los colectivos, organización y colaboración internacional**

Si bien los conceptos, fundamentos y principios que informan el Acceso a la Justicia son esenciales, también lo son los mecanismos que aseguran este derecho. Todo ello en la búsqueda de tener, no sólo declaraciones internacionales, sino que políticas públicas, programas y unidades especializadas, concretas, financiadas, controlables, de multiprotagonismo; es decir, de adhesión, de protagonismo, de interés y beneficio para la ciudadanía. Si efectivamente se protegen y promueven los Derechos Humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales, entonces se tendrá la adhesión y no la exclusión, la satisfacción y no la insatisfacción de la gente.

Como actor fundamental, con posibilidades de producir avances en el Acceso a la Justicia, aparece la sociedad civil organizada. Y en ella debemos considerar a todos los actores, los colectivos que giran en torno a los poderes judiciales o los sistemas de solución jurisdiccional de conflictos. Asimismo a los propios poderes judiciales, a las defensorías, fiscalías, defensores del pueblo, abogados, ejecutivos y a los ministerios de justicia.

Por otra parte, la cooperación internacional entre países, a través de la suscripción de tratados, y el trabajo coordinado de diversas organizaciones es

fundamental para los avances en el Acceso a la Justicia. Permite, entre otras cosas, asegurar el Acceso a la Justicia a nacionales en el extranjero, regular situaciones como la de los inmigrantes. Permite además, fortalecer las redes regionales, como es el caso de la Cumbre Judicial iberoamericana que está elaborando reglas mínimas sobre acceso de grupos desfavorecidos a la justicia, en conjunto con la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman*, de la Unión Iberoamericana de Colegios y Barras de Abogados.

Si bien las redes no tienen la capacidad de normar, sí generan productos axiológicos. La idea es que los colectivos coordinen acciones y lancen valores, estándares en los que todos estén de acuerdo, que generen puntos de referencia y orientaciones. Esas reglas mínimas van en la dirección de enfocar el problema de una forma diversa; que se aparta del enfoque estrictamente tradicional.

**Institucionalidad: servicios profesionalizados, de calidad e independencia**

Existen algunos estudios e informes a nivel Iberoamericano en los cuales se ha elaborado un catastro general sobre las instituciones específicas que proveen acceso a la justicia. Estos estudios han permitido conocer el progreso que han experimentado las defensorías públicas durante estas dos últimas décadas, las cuales han sido variables, diversas y con limitaciones. En algunos casos se pudo percibir que no existía propiamente un sistema, en otros se ha

modificado para su fortalecimiento. En general, lo que se observa es una serie de insuficiencias a nivel de procedimientos de implementación, carencia de unidades especializadas para grupos vulnerables, etc.

Se ha revisado el rol de otras instituciones estatales como el Ministerio Público, en el sentido evitar una doble victimización o victimización secundaria de los que sufren delito, lo que en América Latina es producto también del propio sistema judicial; la situación de los abogados designados de oficio por los jueces con falencias graves especialmente cuando no se hace con un sistema de nivel de supervisión significativo, y se traduce, en algunos países, en defensas de baja calidad o en etapa tardía del procedimiento, que al menos como se ha llevado a cabo en los países latinoamericanos, debería ser modificado o reemplazado completamente.

Se ha constatado la existencia del sistema de *judicare* en Europa, Canadá y Australia, el que se basa en la licitación de fondos públicos para que los privados asuman la defensa, de un modo mucho más supervisado, monitoreado, evitando que quede entregado el cliente a la suerte del abogado asignado.

También se ha visto el aporte de la defensoría del pueblo, pero que en el mejor de los casos es siempre de alcance limitado. No es de carácter masivo. Es cierto que tiene el poder de representar casos en tribunales, pero no alcanza a dar una solución masiva, salvo, a lo más impulsar casos paradigmáticos o

desarrollar acciones de promoción para que el Estado se haga cargo del Acceso a la Justicia.

El establecimiento de Defensorías autónomas e independientes, aparece como uno de los más importantes puntos para un real Acceso a la Justicia. En el presente la mayoría de las defensorías son dependientes de otros organismos del Estado, ya sea del poder judicial, del ministerio judicial, del ejecutivo o de las procuradurías. Este hecho pone en cuestionamiento el principio de independencia e imparcialidad con la que deben actuar los abogados defensores. Pero, ¿cómo podemos hablar de independencia sin un contradictorio?, ¿si en la realidad son profesionales que reciben honorarios del propio Estado?; ¿Y qué sucede cuando el Estado no da una respuesta justa y eficaz y se deben entablar acciones contra él? En este caso, de no existir esta autonomía se corre el riesgo de hacer una defensa puramente formal y no técnica, lo que deja en total indefensión a quien recurre a la justicia.

También es importante que los defensores públicos puedan recurrir a las instancias internacionales, y ello parece imposible cuando son dependientes del propio Estado.

### **Capacitación a los operadores**

Es importante contar con programas estandarizados de capacitación para los operadores de justicia en materia de Derechos Humanos, en especial para jueces, fiscales, defensores y abogados, los que generalmente no tienen conocimiento de los están-



dares internacionales de Derechos Humanos, y por lo tanto no los utilizan. Esto podría evitar el congestionamiento del sistema iberoamericano sobre denuncias de arbitrariedades de los sistemas internos de administración de justicia.

### **Fiscalización y evaluación permanente**

Para lograr la humanización de la justicia es necesario establecer sistemas que consideren la evaluación de desempeño, controles de gestión así como estándares mínimos para los operadores de justicia.

### **Reconocimiento de la Justicia indígena**

No es lo mismo la justicia indígena que los mecanismos de solución alternativa de conflictos o las nuevas herramientas constitucionales para la protección de derechos, amparo, habeas data o la administración de la justicia local.

Respecto de la justicia indígena existe una interpretación muy oficial. Hay que hacer una separación entre la justicia indígena propiamente tal y el trato que le da la justicia oficial. La propia comunidad debe tener la posibilidad de solucionar sus conflictos, sus mecanismos deben ser reconocidos por los espacios formales, occidentales.

Cuando chocan estos dos derechos —entre el derecho tradicional y el derecho formal— siempre se impone el derecho formal. A pesar de que en algunos países se han hecho declaraciones formales en la Constitución de reconocimiento de estos pueblos, aún se sigue imponiendo este criterio.

En estas materias se ha puesto más énfasis en la igualdad, cuando en realidad debiéramos partir por la no discriminación. En este sentido, la convención para la eliminación de la discriminación racial es un punto primordial para comenzar a hablar de igualdad.

En el ámbito del reconocimiento de los derechos indígenas, se puede encontrar algunos instrumentos internacionales específicos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En tanto, la Organización de Estados Americanos lleva discutiendo hace muchos años una declaración sobre pueblos indígenas y todavía no existe acuerdo. El único tratado existente en estas materias es la Convención número 169 de la OIT que está vinculado con el tema de la interculturalidad y la justicia.

El tema central es contar con un sistema integral de justicia, un sistema que permita el desarrollo de la diversidad.

### **Concepción del Acceso a la Justicia dentro de los Derechos Humanos**

El acceso a la justicia es un elemento central en un Estado de Derecho genuino, y para garantizar la igualdad ante la ley y la no discriminación. Pero ha estado situado en lugar secundario en las agendas de reformas judiciales. Ha tenido relevancia, pero no comparable a las reformas judiciales.

Esto empieza a despertar atención en una etapa inicial, como una especie de “beneficio” del Estado a la ciudadanía y no un derecho propiamente tal para acceder a la justicia oficial o no oficial. Hay ahí dos grandes patrones tradicionales que es necesario desmontar. Por una parte, un Estado que en materia

de derechos civiles y políticos —combinado con derechos económicos, sociales y culturales, muchas veces— tiene un rol pasivo de abstención. Por otra, la concepción del Acceso como una prerrogativa del Estado, un mero beneficio, más que propiamente un derecho a ser ejercido.

## **SEGUNDO PANEL: ACCESO A LA JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

El Acceso a la Justicia es un derecho humano civil, de primer orden, de aplicación directa por los Estados. Al mismo tiempo, es un mecanismo protector de los derechos fundamentales, entendidos interculturalmente.

El reconocerlos como derechos fundamentales exige crear las condiciones para asegurar su acceso y ejercicio, en un contexto donde existe desigualdad y discriminación, en especial en sociedades donde impera el neoliberalismo y la globalización.

La respuesta pasa por el reestablecimiento de la ciudadanía integral. Si aspiramos a que el derecho a la salud y educación sean universales, no se debe perder de vista al gobierno y a las discusiones parlamentarias, dado que el Poder Judicial no puede tener toda la responsabilidad en el reestablecimiento de la justicia social.

### **Sujetos destinatarios del Acceso a la Justicia**

El Acceso a la Justicia es un Derecho Humano fundamental, por lo tanto es universal y de todos los ciudadanos y no sólo de los grupos vulnerables. Una justicia lenta e ineficiente afecta a la totalidad de la ciudadanía, simplemente porque no es justicia. Cuando estamos pensando en el Acceso a la Justicia lo hacemos en una reforma judicial que implica un nuevo modelo de justicia y en una democratiza-

ción del Poder Judicial. Lo hacemos pensando en esa clase medio empobrecida que no tiene otro acceso a la justicia sino como un servicio público. Se deben idear estrategias donde el Poder Judicial y los servicios de Acceso a la Justicia lleguen donde ellos están, ya sea jueces itinerantes u otros mecanismos.

No se debe abandonar la idea de Acceso a la Justicia como Derecho Humano, y por lo tanto universal, lo que no significa que no existan estrategias diferenciadas para los que no pueden acceder o para quienes son vulnerables. En este sentido, se ha diferenciado a los “vulnerables” (como los niños) y los “vulnerabilizados” (como los pueblos indígenas, mujeres), personas que sufren en mayor medida el deterioro de estos derechos, y los que generalmente no tienen ese acceso a la justicia y quienes sufren en mayor medida de la discriminación y la desigualdad, y para quienes los servicios jurídicos no son gratuitos.

Por ello, el Acceso a la Justicia no sólo consiste en establecer reformas judiciales donde se les otorgue un abogado que represente en juicio, sino que implica una búsqueda por generar condiciones para empoderar a los ciudadanos.

En este orden de cosas existen grupos poblacionales que tienen serios problemas, problemas de carácter legal y material. En primer lugar la Justicia indígena, caracterizada por su cosmovisión; la población privada de libertad y la inmigrante. Las personas privadas de libertad, son protagonistas de una violación diaria a sus derechos humanos, pasan a ser no sólo

ciudadanos de segundo orden, al igual que los inmigrantes, si no además están en el último orden de prioridad en la agenda.

### **Acceso a la Justicia: integralidad y Calidad en los Servicios**

La asistencia debe ser integral, esto implica la posibilidad de elaborar memoriales, ordenes o demanda judiciales, de manera gratuita; acompañamiento cuando se precisa a las personas para resolver algunos problemas ante las instituciones públicas con abogados bilingües<sup>3</sup>; asesoría jurídica para lograr la entrega de información ante instancias judiciales, y la representación institucional para la restitución de derechos.

Es importante tener presente que en muchos de nuestros países existen diversos idiomas. Un sistema de justicia oficial que no reconozca las diferencias idiomáticas implica una barrera y muchas veces condenas injustas.<sup>4</sup> De allí la necesidad de establecer Defensorías Indígenas, contar con peritajes culturales para defender usos y costumbres de las comunidades por las cuales se es condenado; procesos de capacitación y sensibilización, y una política pública de fortalecimiento de las comunidades indígenas de acuerdo a lo que ellos consideran una forma pacífica de convivencia.

---

<sup>3</sup> Bolivia. “Las personas que llegan a áreas rurales por problema de idioma o temas de pobreza, no pueden entrar a instituciones públicas”

<sup>4</sup> Guatemala: Balca Stalling: “Tenemos un caso en que se aplicó condena de muerte con una declaración en español, siendo que él no hablaba español. Eso motivó la creación de la Defensoría Indígena”.

Por otra parte la relación justicia oficial- justicia comunitaria, se ha convertido en una relación problemática, donde los jueces comunitarios no saben si aplicar derechos propios de los pueblos indígenas o el derecho oficial. Existen situaciones grises, difíciles y el entrar con categorías de derecho formal a evaluar situaciones límites, crea un conflicto evidente con los Derechos Humanos.

### **Transformaciones del Sistema**

El Estado de Derecho debe ser real, efectivo, e inclusivo. El Acceso a la Justicia no debe ser particularizado, entregado a “oficinas” donde se endose la responsabilidad de todo el tema. Si se quiere un Estado diferente y un rostro diferente de cada país, entonces tenemos que hacer necesariamente transformaciones. Como en nuestras Constituciones, en Colombia, Ecuador, México, Guatemala y Chile hay cambios que reconocen estos derechos fundamentales, que están en la población pero aun falta en la concreción de derechos con reconocimiento específico.

Se debe crear un nuevo sistema o modelo de justicia El poder judicial menos independiente, un poder ejecutivo con menos servicios, una democracia formal, en que las Constituciones constan los derechos, derechos de salud, educación que no son efectivizados porque fueron copiadas de sistemas europeos en dictaduras de América. Tenemos normas pero el Estado no implementa aun cuando estos derechos están consagrados en la Constitución.

Una cultura jurídica totalmente equivocada, que forma profesionales para la guerra y no para la paz, entendiendo que el derecho se debería encaminar a la paz. Y para ser optimista tenemos que buscar una nueva formación de nuestros magistrados, de nuestros estudiantes, buscar nuevas formas de solución de conflictos que ambas partes logran salir satisfechas.

Se debe resaltar la concientización de los mismos jueces en el Acceso a la Justicia. Son ellos quienes interpretan los Derechos Humanos y los garantizan. Y si se señala que el Acceso a la Justicia es un derecho fundamental en sí mismo, que permite garantizar los otros derechos, ello necesariamente nos lleva a la necesidad de un cambio cultural que encamine a los jueces a la búsqueda de una justicia colaborativa. Que sea la misma justicia la que abra la justicia.

En ese sentido parece correcto comentar la experiencia de algunos países iberoamericanos, en que desde la misma Corte se busca un rol protagónico del juez. De hecho, en la segunda conferencia nacional de jueces en Argentina, surgió la creación de la comisión de Acceso a la Justicia que funcionará en la misma Corte Suprema, integrada por un ministro y representantes de la Asociación de Magistrados y de la Junta Federal de Cortes y de la Federación Argentina de Magistratura, con el objeto de instalar esta conciencia en los jueces, de ir realizando actos o concretizar iniciativas desde un mismo poder. Ya que las trabas al Acceso no siempre son de carácter legislativo sino que muchas veces nacen de las interpretaciones que de las leyes hacen los mismos jueces.

Por lo anterior parece de la más alta importancia la capacitación de los distintos operadores del Derecho en materia de derechos humanos. Es necesario establecer una política concreta de Estado para capacitar a los agentes de los sistemas de justicia en la actuación de este tema. Con un contenido de forma teórica y práctica, a través de las escuelas de perfeccionamiento de los agentes de la justicia, para que con presupuesto público se prepare a los diferentes operadores adecuadamente en Derechos Humanos.

Asimismo, es necesario destacar la responsabilidad que le toca a los Estados en la investigación y sanción de violaciones a los Derechos Humanos, así como en la participación de diferentes actores de la sociedad civil, en que deben ejercer un rol de garante y supervisor de iniciativas que puedan garantizar este acceso. Se debe buscar la fórmula de generar una definición que acote con claridad lo que queremos, y la vinculación con los DDHH es esencial para instalarlo en la conciencia colectiva y no sólo en la conciencia política.

El éxito de las reformas procesales penales tiene que ver con aquello, al crear instituciones con cierto nivel de igualdad para la capacidad de influir sobre los tribunales. Ministerios públicos, Defensorías, etc.

Pero es también cuestión de institucionalidad y cómo concretamos nuestras necesidades con esa adecuada institucionalidad. Ejemplo de aquello lo constituye defensoría del pueblo. Esa es una institucionalidad que hay que crear y no sólo a nivel

nacional, sino a nivel local para pueblo indígenas, para los vulnerables. Es una cuestión de institucionalidad que tiene que crearse y replicarse, pero sobretodo coordinarse. Coordinarse porque asistimos constantemente a la aparición y desaparición de institucionalidades en Acceso a la Justicia en que cada una tiene su propio público, su propio territorio, y finalmente su propia descoordinación.

Y al hablar de los Derechos Humanos, el tema de la institucionalidad debe relevarse porque exigimos su respeto no solo ante los tribunales, sino ante los diversos órganos existentes. Cuando hablamos de Acceso a la Justicia en función de todos los derechos, no podemos concentrarnos sólo en la exigencia ante instancias judiciales, sino ante toda otra instancia ya sea gubernamentales, de administración y de nivel local.

También es cuestión de protagonistas. No son los jueces, los fiscales, los abogados ni los defensores. Los protagonistas del Acceso a la Justicia, de la convivencia pacífica, somos todos los interesados. Unos somos más capaces de influir en determinados escenarios y otros menos, pero todos tenemos una cuota de responsabilidad. La lucha por un mejor Acceso a la Justicia de todos los derechos debe reconocer distintos escenarios.

Además es cuestión de factibilidad, de concreción. Las Políticas públicas no se pueden limitar a un espacio de discusión y proposición respecto de un tema de interés público. Se deben buscar los espacios que permitan mayor grado de concreción de tales ideas. Así, ante la pregunta ¿dónde es más factible el

Acceso a la Justicia?, a nivel local surge como la lógica respuesta; ya que es justamente a dicho nivel donde la gente nace, vive y muere.

El acceso a la Justicia y los Derechos Humanos entran en el tema de la justiciabilidad. Y en Iberoamérica existen ejemplos de avances en esta materia. En Colombia, por ejemplo, hay dos puntos destacables a considerar: el primero, cuando existe una violación sistemática a una comunidad específica, vulnerable. En esos casos, el Tribunal Constitucional ha establecido el “estado de cosas inconstitucional” que obliga al legislativo y al ejecutivo a adoptar medidas en favor de esos grupos vulnerables. El segundo punto, dice relación con el llamado “bloque de constitucional”, que implica la agregación a la constitución de los derechos consagrados en los tratados para que sean aplicados por el juez municipal, de departamento o local en el caso concreto. Y no se trata de derechos consagrados en la Constitución. Así, el bloque de constitucionalidad ha ampliado la esfera de protección jurídica y en consecuencia ha ampliado el Acceso a la Justicia.

La justicia debe ser vista, como una de las estructuras de un país o comunidad de naciones, destinadas a organizar nuestra posibilidad de convivir con las decisiones compartidas. El tema de los Derechos Humanos, ya es una construcción de la comunidad de naciones a la cual nuestras comunidades nacionales fácilmente acceden, a través de la firma de los correspondientes tratados, pero difícilmente adoptan las medidas correspondientes para que sus instituciones los cumplan.

En el tema de Derechos Humanos, el Acceso a la Justicia debe lograr que los Derechos Humanos incluidos en los tratados ratificados sean de una dinámica entre el ámbito nacional y el internacional. Lo que obviamente puede crear tensiones a nivel internacional, y de seguro encontraremos gobiernos incómodos que desean terminar los periodos de observación, por supuesto que sí. Pero es una dinámica que debe darse. No debemos centrar nuestra mirada en la justicia y en el aparato nacional. Sino construir propuestas que reflejen la real dinámica y en ellas, el cómo nos relacionamos, internacionalmente, en la comunidad de naciones y en nuestro aparato de justicia nacional.

Otro aspecto importantísimo, es el Acceso a la Justicia en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No sólo por la serie de aspectos y problemas ya mencionados y comunes en el Acceso a la Justicia en los distintos tipos de derechos, sino que además por el componente adicional, polémico y no resuelto de estos derechos respecto del grado de justiciabilidad ante los tribunales de justicia.

Y claramente es un tema que a pesar de existir una doctrina de Derechos Humanos que lo enfatiza, no es un tema pacífico. En los instrumentos internacionales, se manifiesta el hecho de que los poderes de los órganos respectivos tienen limitaciones normativas.

Así, el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas carece de la posibilidad de conocer casos contenciosos. Existe por otra parte, una jurisprudencia incipiente de la Corte Interamericana referida a la exigencia directa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como tales, pero que aun no es suficiente. En unos casos se tuvo una interpretación restrictiva, por lo tanto, la posibilidad de invocar el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos quedó acotada. En los hechos quedan otras posibilidades, tales como presentar denuncias o demandas respecto a Derechos Económicos, Sociales y Culturales referido a derechos exigibles, que es lo que se ha hecho a nivel interno en muchos Estados con resultados en algunos casos exitosos.

## **TERCER PANEL:**

### **COMPONENTES DEL DERECHO**

#### **A ACCESO A LA JUSTICIA**

El acceso a la justicia como derecho fundamental y como derecho subjetivo del ciudadano requiere ser mirado desde un punto de vista integral, que comprenda al individuo como miembro de su comunidad.

Para llevar a la práctica este derecho se debe conocer el ámbito global en que el conflicto individual se desarrolla. Hoy, más parece que la justicia sólo se fijara en la exterioridad de la ley, si se cumplió o no, si procede o no el castigo, etc. La propuesta debe ser mirar el Acceso a la Justicia de una forma integral en cuanto a la persona misma, integral en cuanto a la comunidad; al individuo en tanto miembro de dicha comunidad.

Un análisis del Acceso a la Justicia desde una visión integral, temporal, especial y materialmente, que identifique cuáles son los actores; el antes y el después, el espacio en la sociedad, sus diversas dimensiones, para abordarlo en su integralidad y no sólo a retazos. Se puede tomar un pedazo pero entendiendo la globalidad, un gabinete de víctima sólo atenderá víctimas, pero siempre con la mirada sobre el bosque. Sólo si entendemos la integralidad podremos ser eficientes en el pedazo que a cada uno nos toca para resolver el Acceso a la Justicia.

Por ello se proponen concretamente seis componentes que no deben olvidarse al ver el bosque:

#### **1.- Prevención: alerta temprana**

No se debe esperar a que surja el conflicto, si bien son connaturales a la humanidad, no podemos esperar que por si solos todos se resuelvan pacífica y armónicamente. Es necesario crear mesas coparticipativas a nivel local de Acceso a la Justicia (como el comité ciudadano, mesas de Acceso a la Justicia donde participen de manera igualitaria autoridades y miembros de la sociedad civil. Otra actividad es invitar a la gente que sea coparticipe, generar voluntariados, participación, comités y facilitadores. Actividades que vayan tejiendo una base que permita una respuesta a la conflictividad. La prevención se relaciona estrechamente con la institucionalización de los sistemas de acceso a la información y el mejoramiento de los mecanismos de acceso.

Asimismo, se hace necesaria la incorporación de elementos culturales a la resolución del conflicto. En México, por ejemplo, dentro del Programa de Defensorías Indígenas, se otorga acceso a los mayahablantes a la justicia formal, señalando que dicha defensoría indígena representa a los indígenas en juicio, y se utiliza la pertenencia cultural como medio de defensa, al mismo tiempo que se promueve el respeto a los Derechos Humanos al interior de la comunidad indígena. Además, son estos mismos defensores quienes actúan como facilitadores dentro de la comunidad y asisten a las autoridades indígenas ante las autoridades administrativas cuando se requiere la asesoría de un abogado.



Así, dicha institución viene a actuar bajo tres ejes transversales, cuales son los de interculturalidad, género y transparencia; además de realizar encuentros entre indígenas y jueces con la finalidad de producir un acercamiento que permita que se incorporen aspectos culturales en la resolución del conflicto.

## **2.- Información u orientación:**

### **decisión informada del ciudadano**

El ciudadano debe tener un determinado nivel de conocimiento para poder adoptar una real decisión. El incumplimiento del Acceso a la Justicia es burdo si la gente no sabe que tiene derechos, ni en qué consiste su protección. La necesidad de información y difusión del Acceso a la Justicia, es un elemento crucial.

La inexistencia de instancias que informen de las obligaciones de los ciudadanos y que impidan que la única manera de enterarse de una obligación sea justamente cuando se notifica al ciudadano que la ha infringido, debilita el sistema de Acceso. Por ello, la creación de centros de orientación y derivación que funcionen local y permanentemente, en un número que asegure el acceso de la comunidad, se hace imprescindible.

En relación al tema de la accesibilidad, se hace necesario que el número de centros sea suficiente para lograr una eficiente cobertura y que lo propuesto abarque la totalidad de los Derechos Humanos y no solamente lo penal.

## **3.- El empoderamiento**

No mirar al ciudadano como a quien el Estado dadivosamente le provee un servicio, en los casos en que él ciudadano no puede por sí. El ciudadano es pobre en dinero pero rico en capacidad y se debe hacer de él un protagonista, abandonando la idea de justicia como atributo privativo de los abogados. La justicia es un valor en todo ser humano. Debemos aprovechar al ciudadano, y no sólo mirarlo como uno donde hay que gastar y que ahora exige derechos humanos. El ciudadano esta totalmente capacitado para acciones de prevención con la capacitación adecuada, facilitación de acuerdos y de la misma forma está preparado como contralor, para incidir en las políticas públicas, mediante actividades de calidad.

## **4.- Facilitación de acuerdos:**

### **protagonismo, diversificación, abrir el abanico**

No es la única solución la justicia formal. También están los Mecanismo Alternativos de Solución de Conflictos, la justicia comunitaria, jueces de paz, etc. A nivel de facilitación de acuerdos, en la experiencia boliviana, así como en otros países de Iberoamérica, se ha apostado mucho por la conciliación, por la negociación, y en especial, por la negociación comunitaria. La justicia comunitaria es otra eficiente forma de resolver los conflictos.

Se debe romper con el paradigma existente respecto a que justicia es igual a juez. Para ello se requiere de un cambio de políticas públicas, primero en cuanto a eliminar de la autoridad el miedo a participar en sistemas distintos a los de la

justicia formal, y luego a que se promueva la justicia local. A través de esta última se permitirá hacer cruces entre la oferta y la demanda permitiendo racionalizar el sistema.

### **5.- Acercamiento de la justicia formal**

Uno de los puntos más débiles en cuanto a la justicia formal es su lejanía territorial, pero también existe una clara lejanía personal. Por ello, se hace necesario aproximar sus mecanismos más allá de lo territorial, incluyendo lo cultural, el lenguaje, información sobre aranceles, etc. Hay que proponer acciones concretas para efectivizar sus mecanismos, y se debe propender el asesoramiento desde el inicio hasta el final del conflicto en todas las clases de procedimientos.

Se debe visualizar también y con la misma dedicación, el problema de los que pudiendo económicamente acceder a la justicia, no lo hacen porque no creen en el sistema. Se hace indispensable crear una justicia confiable para todos.

### **6.- Monitoreo constante: para ver qué se hace después**

Se debe mantener un control constante de los diferentes factores que influyen en un real acceso a la Justicia. Sobre todo en cuanto a la calidad que esta alcanza. La justicia tiene que ser de calidad, el llamamiento

debe ser a elaborar instrumentos, programas de monitoreo, con protagonismo del ciudadano y que se diseñen en forma participativa.

Se manifiesta la falta de un indicador de convivencia para ver si la justicia otorga soluciones o resultados satisfactorios a la comunidad.

En este monitoreo subyace la idea de la calidad de los servicios prestados y la elaboración de instrumentos de medición de tal calidad, instrumentos participativos, y multidimensionales que vengán de variados sectores. El ciudadano, la sociedad y el Estado deben colaborar y controlar para que sean estos instrumentos diseñados a través de estándares de calidad, objetivos y sistematizados. El sistema de justicia tiene el defecto de no tener memoria, no documenta adecuadamente. Y el Acceso a la Justicia es empezar a documentar esos temas.

Finalmente, y como componente adicional se consigna el acceso subsidiario a la justicia. Este elemento propone el acceso a la justicia interamericana cuando se cierran los espacios de justicia a nivel estatal. Así, se debe propender a la articulación de los sistemas nacionales con la Corte Interamericana de Derechos Humanos incorporando la jurisdicción supranacional al acceso a la justicia.

**CUARTO PANEL:  
REFORMAS JUDICIALES  
Y ACCESO A LA JUSTICIA**

El tema de las reformas judiciales desde el punto de vista del acceso a la justicia debe ser concebido como aquellos “cambios operativos- normativos que se deben realizar para obtener un mejor acceso a la justicia”, esta idea tan sencilla redundante en un punto esencial, y es que parece imposible pensar en avances en el Acceso a la Justicia sin integrar la idea de reformas judiciales. Así, como “no hay sentencia justa sino en tiempo prudente, y si no es en tiempo prudente no hay justicia”, difícilmente con los procedimientos que actualmente tenemos, y las herramientas que hoy contamos -y no sólo judiciales- existirán posibilidades reales de mejorar el acceso a la justicia. Las reformas querámoslo o no son imprescindibles.

Sin embargo, y a pesar de ser un claro hecho el que la norma sea una herramienta muy eficaz para generar mejoras, respecto a una serie de temas relacionados con el acceso es posible tomar iniciativas importantes sin que exista una ley que las institucionalice. La falta de reformas no nos puede paralizar. Incluso, es perfectamente posible avanzar en políticas públicas con experiencias concretas y probadas en el terreno, antes que se concreten en medidas legislativas, y es más, pueden ser justamente esas experiencias las bases de las reformas futuras. Este es un primer llamado de atención.

En el mismo sentido, reconociendo la necesidad de reformas, y como un segundo llamado de atención, es importante advertir que no podemos tampoco caer en el frenesí de hacer una y mil reformas judiciales. Lo que es posible ver en el caso de algunos gobiernos, en que muchas de las veces se impulsan una serie de reformas marcadas por presiones políticas o por cálculos electorales, pero sin sustento en los recursos necesarios ni en la adecuada capacitación de la gente, lo que trae como resultado una situación peor que la que se intentaba mejorar.

Un sistema procesal y las reformas que se le introduzcan deben basarse en criterios de realidad, y en especial en la idea de que las modificaciones que se realicen puedan sostener en el tiempo. Ocurre que se realizan reformas con altos estándares pero que sólo se puede sostener dos o tres años, al décimo año ya no hay recursos y las instituciones fracasan y quedamos en peor situación que antes de la reforma.

Asimismo, es necesario integrar la idea de proporción en las soluciones. Si bien es cierto que todos aspiramos siempre a la mejor solución, ella muchas veces suele ser la más cara, y frente a un conflicto frecuentemente podemos encontrar soluciones más modestas en el diseño y en recursos, pero más efectivas en la práctica porque permiten llegar a una solución real.

Un tercer llamado de atención dice relación con la visión “judicialista” de un importantísimo número de reformas que se realizan a los sistemas judiciales:

más jueces, nuevos procedimientos judiciales, más funcionarios judiciales, y punto. De alguna forma se da la idea que la rama judicial y el propio acceso a la justicia estuviera constituido únicamente por los jueces y los procesos judiciales y no existieran otras herramientas para la solución de los diversos conflictos, idea con la cual se transforma el acceso a la justicia en un mero acceso a la justicia formal.

El diseño de los sistemas procesales no debe estar basado únicamente en un procedimiento ante los jueces; muy por el contrario, deben establecerse diversos mecanismos alternativos de resolución de conflictos a fin de que sean las partes en conflicto quienes puedan elegir la forma de solución, y estos mecanismos deben establecerse, no como un sistema paralelo, sino dentro del diseño global del sistema.

Hoy las reformas se basan en un sistema oficial y con la posibilidad de acudir a “otros sistemas” respecto de los cuales se tiene menor conocimiento por parte de la población y que aparecen, por tanto, como sistemas con menores garantías. Ejemplo claro de aquello lo constituye la mediación y los serios problemas que se ha debido enfrentar cada vez que se introduce en un sistema. Si no se adoptan medidas concretas a su respecto que permitan, en primer lugar, un conocimiento por parte de los ciudadanos sobre sus características y sus ventajas, el ingreso de la mediación al sistema fracasa y con ello se sepulta cualquier posibilidad de éxito como sistema de resolución de conflictos.

Se debe introducir, entonces, la idea que no todos los conflictos pueden o deben ser solucionados de la misma forma. Hay soluciones preferentes respecto de otras, atendiendo a la naturaleza del conflicto, y por ello el sistema procesal tiene que ampliar su oferta. No puede ser considerado el proceso judicial como la única vía; por el contrario, parece necesario que éste adquiera la característica de última ratio, y sea aplicable sólo cuando todo lo anterior (diversos mecanismos de resolución de conflictos) ha fallado. Esta es una recomendación necesaria, sobre todo en Iberoamérica en momentos en que recién se comienza a modificar los restantes sistemas procesales que no sean los penales. Hay muchos países sin procedimientos de familia aún, con procedimientos laborales antiguos y civiles también. Estamos en el punto exacto para empezar a tener esta concepción del Derecho Procesal bastante más amplia que la tradicional de un juez frente a las partes en un estrado, y aplicarlo a las reformas que vengan.

Luego de lo dicho, y volviendo al principio, en el tema de reformas judiciales tenemos grandes desafíos.

Se requiere obtener más presupuesto; más institucionalización; mayores exigencias a los operadores públicos en la necesidad de formación popular del Derecho (sobretudo considerando la presunción de conocimiento del Derecho que todos nuestros ordenamientos contemplan).

Se requiere una mejor distribución de los presupuestos en las diversas aristas de cada sistema, por lo

que se debe exigir de las reformas una distribución equilibrada. Una de las importantes críticas que se hacen a las reformas está justamente dada porque se invierte en forma importante en el financiamiento del aparato judicial, pero cuando se llega al tema de la asistencia gratuita para acceder a ese aparato judicial, por ejemplo, el presupuesto ya no alcanza o sólo alcanza para un servicio modesto, que o no permite ser todo lo profesional que se requiere o no alcanza la cobertura geográfica mínima. Si bien es cierto que cada país tiene distintas realidades, sea cual sea ésta, es imprescindible que la política pública sea delimitada por todos los actores del sector justicia, y que existan instancias coordinadoras de movilización del sector justicia. Definir una política y pedir presupuestos consensuados. Planificar lo que se va a hacer en el largo plazo y consensuar los presupuestos que se van a necesitar.

Además, se debe considerar reformas con beneficios globales, y dirigidos a toda la población. Si bien debe existir una preocupación mayor por los vulnerados, el acceso a la justicia no se puede acotar a la representación legal de personas que no tienen recursos para contratar a un abogado ante los tribunales o ante la administración, sino que tiene que ver con el acceso a la justicia de toda la población, tanto de los que están en condiciones de vulnerabilidad como de los que no lo están.

Iberoamérica en la transición democrática que le ha tocado vivir en un importante número de países, ha puesto mucha dedicación en el desarrollo y afianzamiento tanto del Poder Ejecutivo como en el

Parlamento, pero la Justicia se ha mantenido con un perfil bajo en su desarrollo, y sólo hace pocos años se empieza a pensar este tema. El punto entonces es cómo aprovechamos esta coyuntura de reformas para pensar un modelo distinto de aparato judicial que actualmente tenemos, y al que, seguramente, ni siquiera podíamos aspirar hace 20 años. La pregunta es entonces ¿Cómo estamos pensando el tema de reforma judicial?

Debemos tener en claro que nada funcionará del todo bien, sino con más y mejor democracia. Iberoamérica ha entrado en la senda de la democracia, pero ya es tiempo de dejar la democracia formal y entrar en la material. Debemos democratizar todo ámbito de la vida política y de la sociedad. Eso generará sistemas eficientes de control, de contrapesos y equilibrios que en definitiva constituyen la grandeza de la democracia. Por tanto, también hay que exigir conductas a los ejecutivos y a los órganos políticos, porque la democracia real depende en gran medida de ellos. Y en la medida en que se profundice en la democracia los poderes judiciales irán avanzando. En una democracia material no hay compartimientos estancos. En la medida que un sistema se democratiza de verdad, todos los componentes de ese sistema van entrando en la dinámica. Avanzar políticamente es muy importante.

Sin embargo, en el proceso de redemocratización de nuestra sociedad, la justicia parece haberse estado reformulando bajo una idea que algún Presidente Chileno algún día sentenció como “*justicia en la medida de lo posible*”, en referencia a las violaciones de

los Derechos Humanos ocurridas en su país. Era el principio de los años 90 con una joven vuelta a la democracia, y desarrollándose el primero de los gobiernos post-dictatoriales de Chile. Pero las cosas han cambiado, ha habido grandes logros y avances en los últimos años y hoy no es posible justificar una aspiración de ese nivel. Lamentablemente esa frase representa para muchos, incluso para aquellos que suponen reformas y mejoras en la democracia, una idea o referente obstaculizador. Tanto es así que aquella otra frase famosa en los términos de los 50' y comienzos de los 60':

*“-Seamos realistas, pidamos lo imposible”* y que parece un exceso, ayuda al equilibrio que se debe buscar, y nos sirve como guía en el tema de reformas judiciales.

Se debe buscar entonces, un punto medio al hablar de reformas. Nos parece que no es lo uno ni lo otro, se está en el punto medio; debemos buscar equilibrios y ser eficaces, y cuando hablemos de Acceso a la Justicia, de cómo hacer una política pública en esta área, no sólo debemos plantearla sino que ganarla e imponerla en cada escenario, es una cuestión de estrategias. Y buscando una estrategia aparecen al menos cinco importantes componentes que parece necesario destacar:

#### **a.- Revisar la normativa**

Porque en un Estado de Derecho, en democracia, las normativas de cómo llevar adelante una política pública efectiva deben ser estudiadas y creadas. Se debe tener claro el actual panorama, y en lo

que sea necesario, modificar leyes, establecer nuevas normas.

#### **b.- Fijar una institucionalidad**

No es pan para hoy y hambre para mañana. Todo cambio que se introduzca en nuestro sistema debe establecerse bajo supuestos de credibilidad, de legitimación en un Estado de Derecho Democrático, de permanencia del sistema.

#### **c.- Identificar los protagonistas**

Hay que ver cómo se construye y cómo y con quién se lleva adelante, es decir, quiénes son los protagonistas. Una política pública pensada aislada dentro de una oficina del edificio del Ministerio, del poder ejecutivo o en la oficina de una Corte Suprema, no resulta. Tampoco, las que no tienen o no incorporan en su gestación y desarrollo a otros sectores de la sociedad. Por algo son políticas “públicas”, deben incluir en su diseño, desarrollo e implementación a todos los interesados.

#### **d.- Consideración de lo local**

El Acceso a la Justicia, la información, la educación y exigibilidad de los todos los derechos tiene que ver con distintos escenarios, y no sólo la judicialización, como ya lo hemos dicho. Se debe invertir y trabajar en los diversos componentes, y entre otros, en escenarios donde esos derechos sí se juegan, como en los municipios, secretarías especiales, incluso en empresas privadas que han asumido la responsabilidad de la gestión de servicios públicos. Es importantísimo entender la relación y comunicación global, pero ello sin olvidar la importancia del aspecto local.

La complejidad de los conflictos rurales no está siendo atendida en casi ningún lugar del continente, y es necesario hacerse cargo de ello.

#### **e.- Los operadores como colaboradores**

Es un amplio mundo de personas que trabajan con los derechos, y para planificar e implementar estrategias de un mejor acceso tienen que estar concernidos, participando activamente, aportando sus experiencias y desafíos propios.

Otro aspecto a considerar es que, a pesar de la necesaria constante actualización de reformas normativas debemos también preocuparnos de la concreción de las reformas ya realizadas. Porque es cierto que las reformas son una herramienta para el acceso a otros derechos, y por tanto necesarias, pero también lo es que los gobiernos deben estar atentos a la efectivización de sus reformas. La preocupación y la visión política del Gobierno de las limitaciones de sus funciones con otros poderes, con otros intereses existentes, con disputas eventuales, deben ser constante para no caer en el vacío y no perder el norte de los originales objetivos de cada reforma. Debe existir un exhaustivo control en cuanto a que las normas instaladas y los nuevos procesos instalados, estén dando los frutos esperados y que inspiraron su creación. Del papel a la realidad las cosas pueden ser muy distintas y no podemos conformarnos con soluciones de papel. Si en la práctica no se alcanzan los objetivos planteados debe asumirse y proponerse los cambios necesarios. Por ello los periodos iniciales de cada reforma son cruciales en el éxito que éstas puedan alcanzar a largo plazo.

En ese sentido es necesario reforzar dos ideas, la primera, dice relación con la institucionalización de lo que se ha reformado. Ejemplo: en el tema de la defensa pública, debemos pensar en una reforma que contemple la autonomía reglamentaria y administrativa, mejoras en sus procesos de trabajo, en su cobertura, etc., pero además debemos velar porque cumpla su objetivo esencial, la defensa. Y si estamos pensando luego en un segundo momento, por ejemplo, para que desenvuelvan acciones con presupuesto exclusivo, debemos actuar en ese sentido desplegando los esfuerzos necesarios para su concreción, pero todo ello debe hacerse sin olvidar que su fin último e inspirador de su creación es la defensa.

La segunda, en relación hasta dónde queremos- podemos- llegar, y cuándo. Una buena historia para reflejar aquello. Se buscaba un mediador para un centro de mediación, y al indagar en personas que tuvieran el perfil de mediador, se pidió lo que señalaban todos los libros, esto es, que tiene que ser dúctil, no autoritario, flexible, persuasivo, reconocido por la comunidad. La persona a quien se había consultado al respecto respondió a los 5 minutos con un correo electrónico que decía *“Si yo consigo un hombre así en todo esta ciudad, me caso. No lo convoco al centro, me caso.”* Lo que se quiere decir con esto es que si le pedimos a cualquier proyecto de acceso a la justicia proximidad, eficacia, empoderamiento, independencia, eficiencia, desformalización, etc., y todo ello de una sola vez, estaremos sobre-exigiendo el sistema en algo que es tan insipiente, que de seguro lo único que lograremos será salirnos del cuadro. No se trata de mediocridad, sino de realidad y planificación, por ello, en el

tema de “hasta donde queremos- podemos- llegar”, es necesario marcar nuestras metas u objetivos tanto a largo y mediano plazo y no sólo los de ahora. Si no tenemos principio, no tenemos una visión de futuro,

entonces ¿cómo podremos encontrar el camino correcto? Se requieren soluciones permanentes y a largo plazo, lo que implica una correcta planificación, y no todo de una vez.



**QUINTO PANEL:  
SISTEMAS Y MODALIDADES PARA HACER  
EFECTIVO ESTE DERECHO EN EL AMBITO  
LATINOAMERICANO**

La cuestión del acceso a la justicia parece ser en sí una paradoja, y al analizar sus sistemas y modalidades surgen al menos tres importantes consideraciones.

La primera, es que el propio objetivo de mejorar el acceso, implica la idea de “querer favorecer” algo implícito, y ese “algo implícito” puede ser discutible, cuestionable e incluso problemático. Así, cuando hablamos mecanismos o modalidades para “hacer efectivo”, “mejorar” o “favorecer” el Acceso a la Justicia, implícitamente encontramos un prejuicio favorable sobre el sistema de justicia, ya que lo que queremos es volverlo más asequible.

Pero parece necesario preguntarnos primero, qué sucedería si no fuera así, que sucedería si aquél sistema de justicia no fuese lo favorable que deseamos ¿por qué tendríamos la necesidad de hacer más asequible algo que consideraríamos como negativo o no tan bueno en la vida del ciudadano?

Parece necesario entonces, antes de abordar los mecanismos, sistemas y modalidades de acceso, que nos preguntemos por el funcionamiento mismo del sistema de justicia, y de acuerdo a ello posteriormente analizar si lo que queremos es facilitar el acceso a aquél o simplemente modificar el sistema de justicia. De manera provocativa, en el sector pe-

nal, teniendo en cuenta los principios de justicia de este sistema, podríamos incluso señalar que lo que muchos desean es que los ciudadanos no tengan acceso a este sistema de justicia. Para una mayor provocación podríamos decir que en ciertos casos respetar y proteger mejor a los seres humanos es justamente evitarles el acceso a ese sistema de justicia.

Una segunda consideración, también respecto de “algo implícito”, dice relación con un posible cuestionamiento al propio concepto de justicia. Ya que de alguna forma parece que sobre él no hubiese discusión, y por el contrario, existiera a su respecto un modelo consensuado.

Parece necesario también, por consiguiente, en esta fase saber qué es lo que tenemos en mente al hablar de justicia, y cuáles son los puntos en lo que, respecto a su contenido, existe real consenso.

La tercera consideración dice relación con interrogarse sobre las potencialidades y los límites de definir el Acceso a la Justicia como un Derecho Humano fundamental. Las primeras, podrían estar en sensibilizar sobre las desigualdades ante la ley y la aplicación misma de ésta. Sin embargo y a la vez, podrían aparecer limitaciones como las de querer reducir a una visión del ser humano como receptáculo de derechos, y hacer de ello una cuestión de especialistas del derecho y, por lo tanto, de juristas, conllevando a expulsar las dimensiones del ser humano en su relación con su entorno. Asimismo, otra de las limitaciones, podría ser el riesgo de dis-

minuir la responsabilidad de las instituciones hacia los ciudadanos.

Dicho todo lo anterior parece conveniente plantearse el tema sobre los sistemas y modalidades para hacer efectivo el Acceso a la Justicia, desde el análisis del fundamento mismo de la justicia y, en conjunto, desde el análisis de los factores que están limitando el Acceso a la Justicia, dos cuestiones indiscutiblemente relacionadas e imprescindibles. Es que, analizando cuáles son los factores que limitan el Acceso a la justicia se puede conseguir justamente definir lo que es la justicia.

Así, la pérdida de confianza, la insatisfacción de los ciudadanos, la distancia cultural que existe hacia la justicia, entre otros, son factores que desembocan u obligan a una redefinición de la justicia.

En un intento por reflejar un estado de los modelos que se han puesto en marcha para resolver el tema del acceso a la justicia, señalamos un buen ejemplo desarrollado en Québec, Canadá, en relación a pueblos indígenas, y en él vemos cómo la cuestión del Acceso a la justicia se construye como un problema de alineación y de distancia cultural, así como de desigualdades en la distribución de los recursos. Asimismo, vemos que es un problema que se construye sobre diferencia cultural, pero también como un problema político por el no reconocimiento del estatus de pueblo autóctono indígena.

Estas construcciones son las que han sido el origen de la puesta en marcha de tres diferentes iniciativas

que merecen ser compartidas. Primero, una serie de iniciativas para reducir la distancia cultural entre autóctonos (indígenas) y no autóctonos. En segundo lugar, una serie de iniciativas para reducir la distancia física. Y, un tercer tipo, a través de la transferencia de poderes.

En primer lugar, los modelos para reducir la distancia cultural se encuentran en los dos tipos de iniciativas: las que buscan acercar a los no indígenas a las realidades culturales indígenas y, a la inversa, las iniciativas que han buscado acercar a los indígenas a las realidades culturales de los no indígenas. Entre las iniciativas implementadas pueden encontrarse los cursos de sensibilización a la policía y al personal del ámbito oficial, así como también, la creación de estructuras intermedias con personal indígena que tienen como objetivo hacer entender el funcionamiento de la justicia oficial. Asimismo, se encuentran las políticas de indigenización consistentes en integrar personal indígena en el sistema de justicia oficial, y también las de incorporación de elementos culturales en los programas de las cárceles, llamados "programas de espiritualidad".

El segundo tipo de iniciativas, que corresponden a modelos de reducción de la distancia física, consiste en descentralizar las estructuras de justicia del Estado, implementando por ejemplo, cortes itinerantes.

Sin embargo, a este respecto, cabe señalar que por mucho que las cortes se desplacen a los lugares donde están los indígenas, no dejan éstas de ser alienantes, ya que no se adaptan a los valores

culturales de los indígenas, y se presenta además el problema que con las políticas de proximidad se desarrollan políticas que pueden tener efectos muy perversos, y en vez de desarrollar el Acceso a la Justicia van creando más bien, el desarrollo de un control sobre las poblaciones indígenas, lo que para algunos ha desembocado en la sobre-representación de las poblaciones indígenas en las cárceles.

Respecto del tercer tipo de iniciativas, que dice relación con la transferencia de poderes, ésta se concreta con la creación de cuerpos de policía indígena y comités de justicia indígena. Sin embargo, tampoco esta transferencia de poderes está dando respuesta a todo, y respecto de la policía indígena, por ejemplo, aún cuando los indígenas reconocen que es una mejora importante el tener una policía indígena, la alineación y la distancia cultural siguen reproduciéndose; ello, porque la policía indígena tiene que aplicar el código penal canadiense que está muy lejos de los valores indígenas. Así también, los comités de justicia indígenas tienen muy poca capacidad; un poder muy limitado, y finalmente, la integración de los indígenas como personal dentro del sistema de justicia oficial también es problemático, ya que este sistema tiende más bien a la transformación de los individuos y no a la transformación del sistema por los individuos.

Por ello, es necesario señalar que la eficiencia de los modelos de Acceso a la Justicia necesita de una serie de cuestiones posibles de enumerar como sigue:

- 1.- Redefinición, esto es, la transformación radical de la justicia como un modelo para proteger a los individuos.
- 2.- Reparación de perjuicios. Se debe desarrollar una política nacional de justicia reparadora.
- 3.- Resolución de los conflictos por medios alternativos.

Esta transformación de la justicia no necesariamente tiene que hacerse por fuera del sistema. Hay que asegurar un cambio de la justicia desde dentro, y el incentivo desde el propio sistema hacia el uso de los sistemas alternativos, por ejemplo, es un importante aporte. Pero, a la vez, no podemos olvidar que también existe una gran tarea pendiente por fuera, y debemos apostar a esas posibilidades externas. Así, con una buena oferta de posibilidades externas se tendrá un buen público, y una buena forma de mejorar la justicia formal es hacerle una sana competencia desde afuera. El juez que ofrece una justicia opaca demuestra, entonces, que como ciudadano mediador puedo hacer una mejor justicia, y que el público podrá dirigirse hacia mí.

Y entonces, para evitar la fuga la justicia formal deberá mejorar su calidad. Más allá del esfuerzo particular, el sistema formal es perverso y ha encontrado formas para no permitir controles desde dentro o que si existen éstos sean insuficientes. Así lo demuestran los consejos de la judicatura que no funcionan y los regímenes disciplinarios que tampoco funcionan. Entonces la fórmula precisa parece ser que exista un 50 y 50 por ciento, desde dentro y también desde fuera.

Es necesario también el reconocimiento del pluralismo jurídico y de la capacidad de algunos grupos para producir su propio derecho, con la clara limitación de que este derecho deba estar dentro del marco de los derechos fundamentales. Con este reconocimiento del pluralismo jurídico se conseguirá también el reconocimiento del pluralismo de la regulación social.

Por otra parte, se requiere intentar levantar las barreras sistémicas mediante mecanismos diversificados, aumentando el umbral de la ayuda jurídica. Así también, desarrollar proyectos de asesoría gratuita pública para el acceso al Derecho como los existentes en Francia, con las llamadas “tiendas del Derecho”; aumentar la difusión sobre recursos y fomentar la desformalización de la justicia y la discriminación positiva. Asimismo se debe tender al desarrollo de una justicia de proximidad basada en la reparación y la resolución, destacando no sólo la idea de Justicia de proximidad y de Justicia comunitaria, sino que también enunciando claramente sus principios

A nivel Iberoamericano, es necesaria la creación de comisiones nacionales de Acceso a la Justicia en cada uno de los países, integradas por distintas instituciones, poderes judiciales, poderes ejecutivos, representantes de la sociedad civil y otros actores, tales como el mundo académico. La idea es que la perspectiva sea plural, crítica y no sólo corporativa. Asimismo, es necesaria la organización de foros iberoamericanos sobre el tema, en donde fuese posible discutir estas cuestiones, y obtener de aquello un banco de buenas prácticas en la materia.

También parece necesario hacer recomendaciones a las instituciones que tienen un peso político importante, como por ejemplo las Comisiones Interamericanas de Derechos Humanos o la Cumbre Internacional en Iberoamérica. Asimismo, es importante apelar a los comités de las organizaciones internacionales, tales como la CEDAW, en especial, por la consideración que un tipo de víctimas del acceso a la justicia son precisamente las mujeres.

La educación en el tema y la necesaria información para formular políticas públicas de Acceso es otra de las herramientas que se debe tener en mente. Existen preguntas en cuanto a qué es la justicia, que en nuestros países no tienen respuesta y por lo tanto se hace imprescindible desarrollar investigaciones en ese sentido. Debemos determinar, por ejemplo, cuanta gente tiene acceso y cuanta gente no. El índice de inaccesibilidad no está medido y tampoco se conocen las razones de por qué no se está usando el sistema. No sabemos cuantos quedan fuera ni quienes son los vulnerables. Existen grupos que necesitan un servicio especializado que no están siendo visibles por los Estados. Hay que organizar la oferta institucional formal y la del pluralismo jurídico para que sea acorde con dichas necesidades. No tenemos un mapa claro de los problemas que están siendo tramitados y de los que, pudiendo serlo, no están siendo abordados por el sistema.

En el mismo sentido, se debe llevar un registro adecuado de los indicadores en materia de Acceso y ello debe hacerse de manera coordinada entre los países iberoamericanos. Suele suceder que los indicadores

funcionan al interior de su propio ámbito, pero cuando se intenta compararlos surgen los problemas. Sin indicadores claros se clausura la opción de elaborar una visión regional en materia de Acceso a la Justicia. En esa línea, es importante destacar la labor de la cumbre judicial iberoamericana, la que, en coordinación con el CEJA, inició hace un año un *plan iberoamericano de estadística judicial* con el propósito de generar un registro de indicadores regionales homogéneos que posibiliten el desarrollo de un trabajo de estadística regional comparada.

### **DECLARACIONES**

Las siguientes son las declaraciones que realizaron en conjunto los expertos en Acceso a la Justicia, durante la reunión sostenida en Santiago de Chile:

**1.-El Acceso a la Justicia es un derecho humano fundamental que debe ser respetado y garantizado por todos los Estados.**

**2.- El Estado social y democrático de derecho es el que se encuentra en mejores condiciones para hacer efectivo el Acceso a la Justicia.**

**3.- El Acceso a la Justicia es un elemento fundamental para la convivencia pacífica. Permite el ejercicio y goce de todos los derechos y la gestión de la conflictividad.**

**4.- El Acceso a la Justicia requiere de un abordaje integral, no limitado únicamente a lo jurídico, que implique un enfoque social e intercultural, reconociendo y respetando las diversidades.**

**5.- Para el pleno Acceso a la Justicia, los Estados deben reconocer, respetar, promover y garantizar el derecho indígena, así como otras formas de derecho propio y eliminar todo tipo de discriminación.**

**6.- El acceso a la justicia debe estar basado en principios de:**

- a) Igualdad, equidad y no discriminación.**
- b) Respeto a la diversidad.**
- c) Acceso a la Información.**
- d) Participación ciudadana.**
- e) Simplificación y desformalización de los procedimientos.**
- f) Transparencia en la gestión.**
- g) Descentralización y proximidad geográfica.**
- h) Cercanía en el lenguaje y trato.**
- i) Diversidad de alternativas para la protección de derechos y gestión de los conflictos.**
- j) Pluralismo jurídico.**
- k) Integralidad.**
- l) Gratuidad para aquellos que no dispongan de recursos.**
- m) Defensa penal garantizada.**
- n) Autonomía e independencia de las instituciones encargados de hacerlo efectivo.**
- o) Calidad.**
- p) Cooperación y coordinación institucional nacional e internacional y asistencia profesional en la comparecencia ante estrados internacionales.**

**7.- El pluralismo jurídico requiere entre otros aspectos el reconocimiento del derecho y jurisdicción propios de los diferentes pueblos indígenas.**

**8.- Construcción del Acceso a la Justicia a nivel comunitario local, incluyendo educación ciudadana prevención, empoderamiento de la comunidad, atendiendo a la realidad local.**

**9.- El acceso a la justicia requiere de una atención reforzada para los grupos vulnerables como condición de igualdad.**

**10.- Calidad del acceso a la justicia requiere, entre otras, acciones de monitoreo y control participativo, así como profesionalización y sensibilización de los operadores.**

## **PROPUESTAS**

Las siguientes son las propuestas que efectuaron en conjunto los expertos en Acceso a la Justicia durante la reunión sostenida en Santiago de Chile, dirigidas a la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica:

- 1.- Incorporar de manera prioritaria en la agenda pública de los Estados el acceso a la Justicia.**
- 2.- Promover a nivel legislativo reformas que garanticen el acceso a la Justicia, contemplando el financiamiento suficiente para ser implementadas.**
- 3.- Creación de comisiones: La creación de comisiones nacionales de acceso a la justicia multidisciplinarias y multisectoriales integradas al más alto nivel, encargadas de elaborar y proponer políticas públicas en materias tales como: Género, derechos indígenas, afrodescendientes, justicia local, niños y niñas, migrantes, pobreza etc.**
- 4.- Creación de un fondo público nacional transparente que promueva el financiamiento de políticas públicas específicas de acceso a la justicia.**
- 5.- Realización de diagnósticos y evaluaciones comparadas para el diseño de políticas públicas en Acceso a la Justicia.**
- 6.- Generación de indicadores homogéneos relativos al acceso a la justicia, considerando estudios y proyectos en la materia.**
- 7.- Fomentar la utilización de la justicia restaurativa y los métodos alternativos de solución de conflictos.**
- 8.- Formación permanente a operadores de Justicia, en estándares internacionales en materia de derechos humanos y su conexión con el Acceso a la Justicia.**
- 9.- Organizar periódicamente foros iberoamericanos sobre Acceso a la Justicia.**
- 10.- Crear un banco Iberoamericano de buenas prácticas en Acceso a la Justicia.**
- 11.- Crear un comité permanente de expertos iberoamericanos en acceso a la justicia, responsable de la realización de estudios, análisis y propuestas en la materia.**
- 12.- Crear observatorios de Acceso a la Justicia con participación ciudadana y de plataformas permanentes de capacitación ciudadana con fines de empoderamiento en Acceso a la Justicia.**
- 13.- Implementar reglas mínimas obligatorias que aseguren el acceso a la Justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, considerando los estándares contenidos en las denominadas “reglas de Brasilia” elaboradas por las diferentes redes iberoamericanas.**
- 14.- Desarrollar iniciativas conjuntas con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,**

que ha llevado a cabo una serie de tareas en materia de acceso a la justicia, considerando su especial impacto a nivel regional americano.

15.- Adoptar medidas tendientes a reconocer, respetar, promover y garantizar el derecho indígena y otras formas de derecho propio como parte del AJ dentro del pluralismo jurídico.

16.- Adoptar las medidas necesarias para asegurar que todas las personas sean incorporadas en los registros civiles de los estados.

17.- Promover la creación y fortalecimiento de defensorías públicas con autonomía funcional e independencia técnica.



## Anexo1

### **ACCESO A LA JUSTICIA EN CHILE: CONCEPTO – REALIDADES Y PROPUESTAS<sup>5</sup>**

#### **I. CONCEPTUALIZACIÓN Y BASES ÉTICAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA JUSTICIA**

Toda sociedad para alcanzar la Justicia y la Equidad, y para garantizar la Dignidad a todas las personas que la componen, no sólo debe reconocer formalmente y obligarse al respeto de los derechos humanos básicos, tanto individuales como sociales, sino que debe desarrollar mecanismos que garanticen un efectivo conocimiento y ejercicio de esos derechos por parte de todos y cada uno de sus integrantes. El ejercicio de la ciudadanía, la garantía y el respeto del Estado de Derecho y de la Democracia, pasan a ser meramente formales, ilusorios y a veces simplemente privilegios para algunos, cuando estos mecanismos no existen o funcionan inadecuadamente. La ineficacia o la ausencia de estos mecanismos debilitan también la confianza de las personas hacia las estructuras de la Sociedad, frustran los esfuerzos y expectativas de ciudadanos interesados y responsables por lo Social y Público, y se traducen la mayoría de las veces, en el aumento de la conflictividad social, en la pérdida de credibilidad y legitimación hacia las autoridades y la institucionalidad, afectando la

---

<sup>5</sup> Sebastián Cox Urrejola – Abogado – Presidente Corporación ONG FORJA – Co-fundador Red Nacional de Acceso a la Justicia – RNAJ – (FORJA - MINJU) – Chile – Noviembre 2007.

convivencia pacífica, el orden público y la gobernabilidad democrática.

Por otra parte, pero consecuentemente, las insuficiencias en el acceso y ejercicio de los derechos, contribuye directamente al empobrecimiento de las personas. Situaciones cotidianas como la transmisión de la propiedad, el ejercicio de los derechos sucesorios y laborales, los conflictos de vecindad y de familia, se transforman – al no existir mecanismos eficaces al alcance de las personas – en problemas mayores que bloquean el acceso y el ejercicio por los más pobres de sus derechos, y al disfrute de programas y oportunidades sociales. La relación entre falta y/o deficiente Acceso a la Justicia y la generación / agravación de condiciones de pobreza y de discriminación, se ha constatado y calificado como “una dramática y escandalosa realidad”.

Es el propio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Naciones Unidas – PNUD -<sup>6</sup> quien al señalar cómo diseñar una política pública sobre Acceso a la Justicia, lo define como “la posibilidad que debe tener toda persona de contar con una solución o remedio a sus problemas jurídicos sin importar si esas soluciones provienen de una oferta estatal o privada o si ellas son voluntarias, legales, judiciales y/o simplemente administrativas, y a condición de que asegure su oportunidad y calidad”.

Una conceptualización más integral de Acceso a la Justicia nos habla de “el brindar la posibilidad a todas las personas por igual, de acceder al conoci-

---

<sup>6</sup> “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” – PNUD – Octubre 2005. Disponible en [www.accesoalajusticia.cl](http://www.accesoalajusticia.cl)

miento, ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, mediante servicios de justicia cercanos a los usuarios, centrados en sus necesidades prioritarias, que reconozcan su protagonismo e incorporen a los sectores más vulnerables de la población entre sus beneficiarios<sup>7</sup>”.

El Acceso a la Justicia ha pasado también a ser considerado como principio y condición esencial del Estado de Derecho: tod@s l@s ciudadan@s deben poder conocer y ejercer sus derechos y además, asegurar que sus conflictos sean tratados y ojalá solucionados, eficaz y oportunamente. Además de la jurisdicción de tutela estatal, la prevención de conflictos, la promoción de derechos y de mecanismos colaborativos de solución de controversias, donde participan variados actores sociales, del sector público y privado, constituyen áreas esenciales del Acceso a la Justicia.

## II. ACCESO A LA JUSTICIA EN CHILE:

### A.- DIAGNÓSTICO Y EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA

El Acceso a la Justicia – principio esencial de todo sistema jurídico – implica que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y dar solución a sus conflictos en forma eficiente y oportuna. Este concepto presenta una visión amplia de la administración de justicia, que entiende que las ofertas de servicios incluyen,

<sup>7</sup> Juan Enrique Vargas – Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de la Américas – CEJA – Conclusiones, Panel I Foro Iberoamericano Acceso a la Justicia – Chile – Octubre 2005.

además de la solución jurisdiccional de tutela preferentemente estatal, la prevención de conflictos, la promoción de los derechos y la solución colaborativa de los conflictos, en donde participan variados sectores sociales, y no sólo el sector público y la judicatura<sup>8</sup>.

Ha sido difícil cambiar la concepción estrictamente legalista y jurisdiccional del acceso a la justicia. La idea y práctica tradicional y vigente por mucho tiempo apuntó a entender el acceso a la justicia como acceso a los tribunales, circunscribiéndolo al sólo ámbito judicial y causando que el tema sea sólo importante y tratado por algunos sectores especializados y no como un tema central de importancia para toda la ciudadanía, para la confianza en la democracia y sus instituciones. Es decir para la Gobernabilidad Democrática y el Estado de Derecho. Son fundamentalmente **cuatro las parcialidades y limitantes que se han identificado y que hay que superar**. Estas condicionantes han sido señaladas como prioritarias y deben corresponder con el marco mínimo obligatorio de un Sistema y de una Política Nacional de Acceso a la Justicia que asegure Justicia para Tod@s<sup>9</sup>:

⇒ De la parcialidad exclusivamente “judicial y jurisdiccional”, integrar y considerar otros escenarios,

<sup>8</sup> Esta es la concepción y propuesta que está a la base de la creación e implementación de la Red Nacional de Acceso a la Justicia – RNAJ – como iniciativa metodológica innovadora para la construcción de políticas públicas en la materia.

<sup>9</sup> Entre los años 2002 – 2005 y a propósito del Convenio de Colaboración entre la Corporación FORJA y el Ministerio de Justicia (origen de la Red Nacional de Acceso a la Justicia - RNAJ –) fueron más de 265 las organizaciones e instituciones regionales y comunales convocadas en todo el país para trabajar en el diagnóstico y levantamiento de propuestas para un Plan Nacional de Acceso a la Justicia. Ver [www.redjusticiaforja.cl](http://www.redjusticiaforja.cl)

modalidades y protagonistas para el conocimiento y la resolución de los conflictos: las vías jurídico – administrativas y los medios y modalidades amigables de resolución de disputas principalmente. La Justicia de los Acuerdos – la resolución no contenciosa de los conflictos – las instancias de mediación y transacción de las desavenencias y problemas se vienen reflejando más efectivas y aportantes para la resolución de problemas y la pacífica convivencia que la sólo instancia y procedimientos jurisdiccionales y litigiosos.

⇒ De la parcialidad “exclusivamente asistencial y de servicios judiciales gratuitos” ofrecidos por las distintas instituciones del Estado en base a una interpretación restrictiva del Artículo 19 N° 3 de la Constitución Política del Estado<sup>10</sup>, a considerar como deber del Estado y Garantía Constitucional el de asegurar la información y la difusión de los derechos; la educación y capacitación en materias jurídicas y de ciudadanía; la atención, orientación y la derivación útil como áreas de la esencia de un sistema nacional de Acceso a la Justicia. A nivel nacional, el 87,8% de las personas en condición de pobreza manifiesta no poder acceder a la justicia, y/o conocer muy poco sus derechos de acuerdo a las Consultas del Observatorio

<sup>10</sup> Artículo 19 N° 3 CPE: “...la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiese sido requerido. La Ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselas por sí mismos...”

Ciudadano de Acceso a la Justicia – OCAJ - FORJA<sup>11</sup>.

⇒ De la parcialidad exclusivamente “estatal y funcionaria” y de una acción cuasi-corporativa de los servicios y operadores oficiales del sistema, pasar a integrar – reconocer y promover el protagonismo de instituciones, organismos y asociaciones no gubernamentales, universitarias, de profesionales y líderes sociales, con especialización y trayectoria en el tema y que con responsabilidad social y capacidad técnica probadas, desarrollan estas labores como colaboradores de la justicia en sus ámbitos territoriales y/o temáticos de presencia y acción. El Estudio FORJA – MINJU – PNUD sobre “Oferta de Acceso a la Justicia en Chile – 2005”, dio cuenta de más de 69 instituciones privadas colaboradoras de la justicia.

⇒ De la parcialidad prioritaria y casi exclusivamente “penal y/o procesal penal” en lo temático, integrar los otros campos y temas – problemas socio – jurídicos que representan la mayor conflictividad y preocupación de la vida social, porque afectan cotidianamente los derechos esenciales y las condiciones de vida, dignidad y bienestar a que se supone tienen derecho todas las personas, en el ámbito de la familia, del trabajo, de la educación, de la salud, del comercio, del consumo, de la vecindad, del medio ambiente, de la convivencia comunitaria, etc. Más del 80% de los problemas y situaciones socio – jurídicas que afectan la

<sup>11</sup> Ver: Observatorio Ciudadano de Acceso a la Justicia – OCAJ – 1º - 2º y 3º Informes – FORJA – 2004 – 2005 – 2006. [www.redjusticiaforja.cl](http://www.redjusticiaforja.cl)

vida cotidiana de las personas, no son de naturaleza penal ni delictual. El énfasis y la importancia de la Justicia Local y de los aspectos ligados a la proximidad y accesibilidad de los servicios y atención a los usuarios – ciudadanos fueron reiteradamente señalados como prioritarios por I@s informantes y estudiosos del tema.<sup>12</sup>

## **B.- ACCESO A LA JUSTICIA COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Las deficiencias de Acceso a la Justicia no radican única ni principalmente en los órganos de la Administración de Justicia. Hay una amplia gama de situaciones y conflictos jurídicos cotidianos que no corresponde resolver al sistema de administración de justicia, pero que su no consideración ni resolución oportuna afecta negativamente la percepción sobre la justicia y agrava las condiciones de marginalidad, pobreza y exclusión de la ciudadanía, especialmente de los sectores más vulnerados.

Complementariamente, y además de lo anterior, el temor reverencial y la pobreza de la cultura y de la formación ciudadana ausentes durante años, y que también forman parte y caracterizan el trato institucional y la actitud de las autoridades hacia la población, conspiran contra el efectivo ejercicio de los derechos individuales y sociales básicos. La figura y el poder jerárquico de la institucionalidad y de la autoridad, ubica a las personas en un plano de desigualdad,

muchas veces de inferioridad y de sumisión y temor. Las instituciones y organismos indispensables para un adecuado acceso a la justicia tienen una cercanía y una cobertura de la comunidad, claramente insuficientes. La lejanía, la indisponibilidad, y muchas veces, la mala calidad de los servicios y atención de los órganos de administración de justicia, de las instituciones auxiliares y anexas, y de la justicia local en especial, se hacen dramáticas para la población pobre en general y para la rural, en especial.

La tendencia a “judicializar” los problemas y a “criminalizar” las relaciones y conflictos sociales, hace más inaccesible, engorrosa, lenta y cara la solución de los mismos. La falta de modernización, de mejores condiciones de cobertura territorial y de capacitación temática y metodológica de la Justicia Local y de sus operadores, constituyen indicadores y variables fundamentales a considerar en cualquier proyecto de mejora para el Acceso a la Justicia en nuestro país.

El sistema de asistencia jurídica gratuita estructurado en lo principal sobre las Corporaciones de Asistencia Judicial, adolece de fuertes y ya crónicas deficiencias, tanto en cobertura como en calidad. Las limitaciones presupuestarias y las restricciones auto impuestas hacen que el Sistema de Asistencia Jurídica gratuita no asuma problemas y materias importantes (policía local – menor cuantía – asistencia a organizaciones sociales comunitarias) y no creen tampoco como sería esperable, las mínimas condiciones para hacer del aporte potencial de I@s Egresados de Derecho – postulantes en práctica – puestos a su dis-

<sup>12</sup> Ver, Revista Ciudadanía y Derechos Nº 28 – 29 – 30 consagradas al tema Acceso a la Justicia – Corporación FORJA – 2003 – 2004 - 2005.

posición, un recurso humano y especializado de real significación.

La percepción que la población tiene de este Sistema es negativa, pese a los abnegados esfuerzos que hacen diariamente la mayoría de sus profesionales y administrativos, allí en donde trabajan.

Hace ya tiempo que se viene constatando y reclamando que el Acceso a la Justicia propiamente tal, no ha ocupado un lugar importante en la Agenda Pública Nacional ni en las preocupaciones y programas de los gobiernos locales. Las reformas a la justicia que se han impulsado en los últimos años – que han sido de importancia y de consecuencias aún incalculables – se han concentrado principalmente en el campo del procedimiento penal, y en menor grado, en materias de derecho de familia y laboral, invirtiéndose grandes recursos en el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y de tribunales. Lo anterior justificado y debido a las urgencias y magnitud de las insuficiencias arrastradas desde tiempos muy anteriores en estos campos. Recientemente se han hecho algunos esfuerzos presupuestarios adicionales por superar el estado crítico y ampliamente cuestionado de áreas tan prioritarias como las de familia y laboral, invirtiéndose más recursos en pro de mejorar los servicios que en estas materias entregan las Corporaciones de Asistencia Judicial.

En una visión y caracterización del conjunto de la realidad y experiencia chilena sobre el tema, podemos dejar anotados como principales cambios, aunque aun no todos hayan sido concretados: el nuevo

Sistema Procesal Penal – el Derecho de Familia y la Reforma Laboral.

- La Reforma Procesal Penal implementada gradualmente desde el año 2000, ha ido incorporando todas las regiones del País hasta culminar en la Región Metropolitana el año 2005. El Ministerio Público – institución autónoma y de orden constitucional – que se encuentra a cargo de investigar y de acusar, y también y muy especialmente, de atender y proteger a las víctimas y testigos, constituye gran novedad en el sistema jurídico y social chileno. Las actuaciones del Ministerio Público a través de sus fiscales y otros profesionales, concitan gran atención de las personas y de los medios de comunicación: el tratamiento que se da a las víctimas, cómo se lleva adelante la investigación, cómo se realiza la coordinación con los organismos auxiliares, tales como las Policías, el Servicio Médico Legal, y otros, son temas que interesan a la ciudadanía, que tienen directa relación con el Acceso a la Justicia y son de preocupación e interés público. La creación de la Defensoría Penal Pública significó un gran avance en el derecho de defensa y protección jurídica en lo penal para todo imputado – persona que no cuenta con asesoría jurídica particular. En relación con las víctimas, se ha priorizado el apoyo integral a las víctimas de delitos de alta connotación social: “delitos violentos”. Complementariamente, las Corporaciones de Asistencia Judicial y servicios relacionados con el Ministerio de Justicia, también aseguran atención psico-sociojurídica a las víctimas de delitos violentos y a sus familias, a través de 23 Centros de

Atención a Víctimas de Delitos Violentos en todo el país... Sin embargo, y contradictoriamente con lo anterior, los estudios, encuestas y sondeos que dan cuenta de la opinión y percepción de especialistas y de la ciudadanía sobre la marcha de la RPP y en especial, sobre el tema de las víctimas y delitos menores, simples delitos y faltas, han señalado a éste como uno de las deficiencias y problemas mayores del nuevo sistema: **más del 70% de las denuncias recibidas – en su gran mayoría referidas a hechos relacionados con la vida y relaciones vecinales, de familia y que afectan la seguridad y la convivencia comunitarias – son objeto de “término anticipado” y sus víctimas y protagonistas no tienen institución y/o instancia alguna de atención, defensa y protección**<sup>13</sup>.

- En el área temática de Familia, se ha modificado tanto la normativa sustantiva como procesal. En el primer caso, lo más importante ha sido el estatuto de filiación, el sucesorio, los derechos de alimentos, la violencia intrafamiliar y la importante legislación sobre el matrimonio civil, que introdujo el divorcio vincular. En materia de procedimientos la creación de los Tribunales de Familia integrando todas las competencias de menores y civiles relacionadas con la familia en un solo procedimiento oral y concentrado, tiene un enorme potencial para el mejor acceso a la justicia de la población. Lo anterior será realidad, una vez y a condición de superar trabas y descoordinaciones administrativas

<sup>13</sup> Ver: “VÍCTIMAS Problemas e Insatisfacciones Buenas Prácticas e Innovaciones” – Estudio Karen Lundquist – Corporación FORJA – Marzo 2006

que se han presentado en su implementación, y que son consecuencia forzada de la falta de preparación de los operadores, y de la desinformación y excesiva acumulación de problemas y expectativas de la población usuaria. La incorporación de la mediación gratuita a quienes no cuenten con recursos, en el procedimiento y como una modalidad colaborativa de solución de los conflictos, ha garantizado el acceso a la justicia a miles de personas y contribuye de manera muy importante, a la más pacífica convivencia y a la resolución efectiva de los problemas de orden familiar.

- Las reformas pro mejor acceso a la justicia también han buscado modificaciones en el área laboral al crearse los nuevos Tribunales del Trabajo y de Cobranza Previsional como judicaturas especializadas, y al modificarse el estatuto laboral introduciéndose normas de protección a los derechos fundamentales de las personas en el trabajo y un nuevo procedimiento oral y concentrado. Sin embargo, dejamos anotado que todas estas modificaciones que aún no han entrado en vigor, han tenido más en cuenta objetivos de modernización institucional y de mejoramientos estructurales y procedimentales que, de responder a los intereses y requerimientos propiamente ciudadanos de mejor acceso a la justicia y de mayor protagonismo en el conocimiento y ejercicio de los derechos.

De la misma manera, las reiteradas postergaciones y las resistencias que el sistema de justicia y los poderes del Estado han opuesto a las demandas ciudadanas por mejor conocimiento de los

derechos, el mejor acceso a la justicia, y a la creación de una instancia autónoma y de principal dedicación a **la promoción y protección de los derechos ciudadanos y de las personas**, vienen mostrando la faz negativa y la insuficiente comprensión que tenemos sobre lo que debe ser el Estado de Derecho Democrático. Los esfuerzos realizados en pro del mejor Acceso a la Justicia en los últimos 17 años de nuestra vida democrática, son todavía insuficientes. La postergada creación de la Defensoría del Pueblo en Chile, con las características y atribuciones que internacionalmente se le ha reconocido a esta nueva institucionalidad de las Democracias y de los Estados de Derecho, constituye una gran deuda (acaso la de mayor significación y trascendencia) y compromiso pendiente en pro del mejor Acceso a la Justicia en nuestro País<sup>14</sup>. La inclusión en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, de la creación tanto del Defensor del Ciudadano (como máxima institucionalidad de defensa y protección de los derechos de las personas), como del Instituto Nacional de Derechos Humanos, (como la institución del Estado encargada de la promoción y educación de los Derechos Humanos), se constituye así, en una reiterada promesa institucional y en una esperada expectativa para la ciudadanía. Esta nueva institucionalidad democrática deberá asegurar la mejor promoción y protección de los derechos humanos fundamentales, impedir los abusos y reparar los perjuicios por

---

<sup>14</sup> Chile, es uno de los últimos 4 países del Continente que a esta fecha todavía no han establecido una Institución Nacional de Promoción y Protección de los DDHH o Defensoría del Pueblo, no dando cumplimiento así a las Recomendaciones de los Organismos Internacionales Especializados (Informe CECOSOC – ONU - 2004). Para mayor información ver [www.ombudsman.cl](http://www.ombudsman.cl)

los comportamientos u omisiones de los órganos e instituciones del Estado, y en definitiva, como organismo superior, de carácter estatal, autónomo y de representación ciudadana, garantizar un mejor Acceso a la Justicia de todas las personas.

### **C.- UN SISTEMA NACIONAL DE PROMOCIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA PARA CHILE: DEMANDA CIUDADANA – PROMESA INCUMPLIDA**

La creación de un “Servicio Nacional de Asistencia Jurídica y Social” y/o de un “Sistema Nacional de Promoción y Acceso a la Justicia”, se ha venido planteando desde hace ya tiempo y desde distintos ámbitos en nuestro País. No obstante los cambios y ciertos avances logrados por los sucesivos gobiernos democráticos a partir de 1990, la necesidad de garantizar a la ciudadanía - y por sobre todo a los sectores más vulnerados y desprotegidos de nuestra sociedad – un suficiente, oportuno y adecuado acceso, ejercicio y protección a los derechos y a la justicia, es todavía una demanda social pendiente y una garantía constitucional no cumplida por nuestro Estado de Derecho.

Hacemos memoria y en especial presentamos a continuación - a manera de síntesis y ordenamiento temático – algunos de los principales argumentos contenidos en las propuestas y ante – proyectos de más reciente elaboración y pertinente actualidad sobre Acceso a la Justicia<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> No incluimos en esta Memoria y Presentación los proyectos de Ley Sectoriales y/o Específicos a determinados sectores de la población, como por ejemplo, los referidos a Promoción, Acceso y Ejercicio de Derechos en relación con la No Discriminación; con la Participación Ciudadana; con la Defensoría del Ciudadano

● A nivel de la Cámara de Diputados, y en base a 8 Considerandos y argumentaciones de diagnóstico y de crítica a la situación actual, se Acordó “solicitar a S. E. la Presidenta de la República, la creación del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica y Social, de carácter profesional, que haga realidad el Acceso a la Justicia para las personas de menores recursos”<sup>16</sup>. Entre los Considerandos y argumentos principales del Acuerdo se plantea “que actualmente, la asistencia jurídica del Estado se presta en múltiples servicios no integrados: cuatro Corporaciones de Asistencia Judicial, Servicio Nacional de Menores (SENAME), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Defensoría Penal Pública, Abogados de Turno, Fundación de Asistencia Legal y Social de la Familia, y otros...”; “que las cuatro Corporaciones de Asistencia Judicial no cuentan con medios físicos ni con el personal necesario para atender a las personas de escasos recursos y descansan esencialmente en el trabajo de los alumnos egresados de las carreras de Derecho” y más categóricamente termina señalando “que, en su artículo 19, N° 3, la Constitución Política asegura a todas las personas igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiese sido requerido (...). Sin embargo,

---

o del Pueblo; con la Promoción y Educación de los Derechos Humanos y otros, pese a considerar que todos ellos deben formar parte del “Sistema Nacional y de las Políticas Públicas de Acceso a la Justicia”

<sup>16</sup> Honorable Cámara de Diputados – Proyecto de Acuerdo N° 32 – Sesión N° 26 de fecha 16 de mayo de 2006 – con la firma del Diputado Jorge Burgos Varela – Primer Vice-Presidente y del Diputado Adrián Álvarez Álvarez – Pro-Secretario.

el Estado no está cumpliendo con este mandato constitucional”<sup>17</sup>.

● A nivel del conjunto de organizaciones e instituciones – tanto privadas de la Sociedad Civil como públicas y estatales – trabajando desde hace años en la Red de Colaboradores de la Justicia (2000 - 2007) y hoy, desde la Red Nacional de Acceso a la Justicia – RNAJ – (FORJA - MINJU) en todas las regiones del país<sup>18</sup>, se han identificado y consensuado como hitos y principales elementos para un Servicio Nacional de Promoción y Acceso a la Justicia, los siguientes:

● Que se trate de una organización moderna y flexible, que incorpore en su accionar algunos principios esenciales definidos, como la accesibilidad, la inmediatez, la participación y el empoderamiento de los usuarios – ciudadanos; que las necesidades de los usuarios sean el eje central y que cuente con políticas de participación, tanto de los funcionarios que prestan servicios como de los usuarios y otras esferas de la sociedad civil.

● Que se trate de un Servicio Único, nacional, público y descentralizado con representación regional y presencia asegurada en todas y cada una de las Comunas, y que garantice servicios de calidad e integrales en cuatro líneas básicas: prevención de

---

<sup>17</sup> Al ser consultado el Diputado Jorge Burgos sobre el estado y seguimiento del Acuerdo N° 32, nos respondió: “Aún no tenemos respuestas, yo presenté hace más de un año, un proyecto de acuerdo similar y no tiene respuesta, espero que nos vaya mejor ahora” – Comunicación de fecha 28 de julio de 2006.

<sup>18</sup> En 25 Talleres regionales y 2 Seminarios – Encuentros Nacionales, con la participación de Parlamentarios, especialistas profesionales y universitarios y juristas del ámbito justicia, dirigentes y líderes sociales y de organizaciones de la Sociedad Civil, autoridades Gubernamentales y del ámbito judicial de nivel regional y local, durante los años 2002 – 2005, FORJA y la Red de Colaboradores de la Justicia hicieron el Diagnóstico y Propuestas para el mejor Acceso a la Justicia en Chile, cuyos principales contenidos se presentan en el texto.



conflictos, orientación en derechos, gestión y resolución colaborativa de controversias y patrocinio judicial. Como aspectos innovativos a señalar especialmente referidos a una Política Pública, la propuesta considera la participación y la función de tener iniciativa legislativa en materia de justicia; la facultad de ejercer acciones jurídicas y judiciales de interés público; la asignación de postulantes al título de abogados en distintos servicios de asistencia jurídica, tanto en entidades públicas como privadas y de la Sociedad Civil; y una atención integral, interdisciplinaria y de calidad asegurada a todos los ciudadanos – usuarios.

- El carácter de profesionalización del Servicio, y el rol complementario que deben jugar las Universidades en el proceso formativo de los alumnos y en la reciprocidad y retroalimentación necesarias a asegurar para orientar las fortalezas y falencias en la formación de los futuros profesionales del derecho. Especial atención se debe poner en las indispensables correcciones, ampliaciones y mejoramiento del control de las prestaciones y obligaciones asumidas por los egresados y postulantes en práctica.
- Relacionado con la calidad y la ampliación de la Oferta del Sistema<sup>19</sup>, se plantea la posibilidad que los distintos servicios sean otorgados por privados, en base a procesos de licitación, y a partir de la creación y mantención de un Registro de Profesio-

<sup>19</sup> Ver 1) Estudio sobre “Oferta de Acceso a la Justicia en Chile” Corporación ONG FORJA – Centro de Estudios de Justicia de la Américas – CEJA – encargado por MINJU – Chile y PNUD – 2005. 2) Estudio sobre “Acceso a la Justicia de Micros y Pequeños Empresarios” – Escuela de Ingeniería Comercial – PUC de Valparaíso – encargado por MINJU – Chile y PNUD 2005

nales e Instituciones Calificadas, y de un Fondo Solidario. Se incluye en especial la facultad para asociarse con otras entidades privadas y públicas para el trabajo colaborativo y coordinado en áreas tales como prevención, orientación, solución colaborativa de conflictos y revisión y propuestas para las políticas y programas públicos sobre la materia.

Una primera versión del nuevo Sistema Nacional de Asistencia Jurídica, fue hecha por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la PUC de Valparaíso en el 2004 y contempló una propuesta legislativa, orgánica y financiera para el sistema. Entre los meses de enero y abril de 2006, con la convocatoria del Ministerio de Justicia (División Judicial) y la participación activa de más de 30 instituciones y organizaciones asociadas a la Red Nacional de Acceso a la Justicia – RNAJ -, se trabajó en cuatro Comisiones Temáticas<sup>20</sup> que hicieron observaciones y aportaciones complementarias al texto – matriz entregado. El documento y el Ante – Proyecto con todos sus antecedentes complementarios, fueron entregados a las nuevas autoridades del Ministerio de Justicia (Ministro y Sub-Secretaria)<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Estas Sub-Comisiones fueron: 1) Naturaleza, Objeto y Funciones del Servicio; 2) Estructura y Organización; 3) Usuarios / Beneficiarios y Prestadores; 4) Personal y Patrimonio del Servicio. Ver Documento-Minuta del Departamento de Asistencia Jurídica – División Judicial – MINJU – “Ante – Proyecto de Ley Servicio Nacional de Promoción y Acceso a la Justicia” – 14 páginas – sin fecha -

<sup>21</sup> En julio de 2006 y por escrito, se le envió consulta sobre el Estado de Avance del Ante-proyecto en cuestión, al entonces Ministro de Justicia, señor Isidro Solís, como a la Sub-Secretaria de Justicia, señora Verónica Baraona. La respuesta única recibida en comunicación de fecha 11 de septiembre de 2006, por parte de la Sra. Subsecretaria, señala: “... que el referido ante proyecto de ley no se encuentra incorporado en la agenda legislativa para el presente año, a la espera de lograr una propuesta adecuada y consensuada tanto respecto a la necesidad de legislar, como al presupuesto necesario para su implementación.”

**D.- ACCESO A LA JUSTICIA  
Y ASISTENCIA JURÍDICA  
A NIVEL LOCAL: TAREA URGENTE**

El Acceso a la Justicia en el Chile de hoy, y a pesar de los esfuerzos realizados, adolece de grandes debilidades que se hace urgente e indispensable superar. Para ello, deben aprovecharse las capacidades construidas y el gran potencial que representan las experiencias desarrolladas a nivel local, y en especial, aquellas que dan cuenta de esfuerzos, inversión y responsabilidad social articuladas y colaborativas, entre gobierno, justicia, comunidad organizada, institucionalidad y sociedad civil locales.

Se hace evidente que en la comprensión societal y en la planificación del Estado en este campo y hasta ahora, es la asistencia jurídica gratuita la que ha predominado como uno de los pilares centrales del sistema y como centro casi exclusivo de las políticas y programas de iniciativa e inversión gubernamental, sobre Acceso a la Justicia.

Por ello, junto con recordar lo ya dicho sobre los últimos cambios generados en la experiencia chilena para mejorar el Acceso a la Justicia, se hace conveniente revisar brevemente lo que ha sido la evolución de la asistencia judicial y jurídica públicas en los últimos años.

Recordar que sin perjuicio que la asistencia jurídica en Chile, tiene un fundamento constitucional (Artículo 19, N° 3), a partir del año 1981, la creación de las Corporaciones de Asistencia Judicial (4) implicó el cambio desde la obligatoriedad de la responsabilidad

social que debían ejercer en este campo los profesionales del Colegio de Abogados, a estas 4 Corporaciones que debían brindar los servicios de asistencia judicial a las personas más empobrecidas económicamente a nivel comunal y de terreno. Entre los años 1990 y 2004, y a propósito de la implementación en diversas comunas y regiones del País, del programa piloto de “Acceso a la Justicia PAJ”<sup>22</sup>, se introdujeron nuevas metodologías en la atención de los usuarios pobres, incorporándose además de la representación en juicio, la información y la orientación socio-jurídica, la prevención de conflictos, la promoción de derechos y la solución colaborativa de conflictos, con mucho énfasis en la participación y el mayor protagonismo de l@s ciudadan@s, y en la calidad y profesionalización de las prestaciones.

En los últimos años las Corporaciones han buscado integrar y replicar estas prácticas al absorber e incorporar en sus filas a parte importante de los programas y recursos profesionales, técnicos y metodológicos del PAJ. Entre lo más destacable a este respecto es la experiencia de los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos y la incorporación como líneas permanentes de trabajo, del área de Promoción y Difusión de Derechos a nivel comunitario, la existencia de los Consultorios Móviles, la reestructuración de los Consultorios Jurídicos, la descentralización administrativa, la planificación estratégica, la evaluación por desempeño y el control de gestión. El aporte fiscal destinado a la asistencia jurídica gratuita que en 1990 era de 528 millones de

---

<sup>22</sup> Programa de Asistencia Jurídica – Acceso a la Justicia – PAJ – del Ministerio de Justicia de Chile con el apoyo de la Comunidad Económica Europea.

pesos (equivalente a US\$ 1.325.242), el año 2005 alcanzó la cifra de 9.528 millones de pesos (equivalente a US\$ 18.500.970)<sup>23</sup>.

No obstante los cambios señalados, y los mejoramientos alcanzados, la precariedad e insuficiencias del actual sistema han venido haciendo crisis de manera periódica y son de percepción ciudadana pública cada vez más evidentes. Esta situación ha repercutido también en la institucionalidad, afectando y movilizándolo incluso, los valores e intereses de los propios profesionales y responsables funcionarios y operadores de la institucionalidad.

Para la mejor Justicia Local, desde la Sociedad Civil y más específicamente, desde las instituciones y organizaciones especializadas en el tema, que hemos estado trabajando de manera colaborativa y asociada con los intereses estatales y públicos de justicia y muy especialmente, a nivel de los Gobiernos y Comunidades Locales, **Siete**, son las líneas principales de propuesta identificadas y avanzadas. Ellas constituyen la base de las prioridades temáticas, metodológicas y programáticas levantadas y desarrolladas para el mejoramiento integral del Acceso a la Justicia, a partir de una comprensión y de una acción más sistemática de la asistencia jurídica a nivel local<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> Cifras entregadas por el Ex – Subsecretario de Justicia, Señor Jaime Arellano Quintana en Panel “Acceso a la Justicia como Política Pública” – Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia – Chile – Octubre 2005.

<sup>24</sup> Hacemos mención especial al conjunto de más de 60 entidades y organizaciones, que primeramente y a través de la Red de Colaboradores de la Justicia y posteriormente como Red Nacional de Acceso a la Justicia – RNAJ – (MINJU – FORJA) han desarrollado propuestas e iniciativas concretas, tanto de estudio – observación como de planes y programas de acción

1. Asegurar y desarrollar – a nivel local y comunal – un **sistema eficaz de educación, de formación, de información y de orientación socio – jurídica** al alcance de las personas y de las organizaciones sociales. La experiencias reconocidas y sistematizadas del Extensionismo Jurídico de Interés Público – EJIP – y de las Clínicas Jurídicas Universitarias, debieran ser replicadas y asumidas en programas comunales e intercomunales de mayor cobertura humana y territorial y de calidad aseguradas. Las carreras universitarias y de organismos técnicos acreditados de Derecho y Servicio Social debieran incorporar en sus mallas curriculares la Justicia Local – la Justicia Colaborativa y Restaurativa – la Mediación y las demás modalidades amistosas de gestión y resolución de conflictos – y todos los temas socio-jurídicos más recurrentes de la vida y regulación social local.
2. **Fortalecer y cambiar la justicia de policía local**, clarificando sus competencias, dotándola de medios y herramientas suficientes y mejorando la cobertura territorial y temática de sus actuaciones. Fortalecer la Justicia Local, significa entender que es ésta la expresión más concreta y testimonial del valor y costo que el conjunto del sistema está dispuesto a reconocer y entregar a la ciudadanía y a una Comunidad determinada en pro de su mejor desarrollo y más pacífica convivencia.

3. **Mejor preparar y acercar las instituciones y operadores auxiliares de la justicia y del sistema de asistencia jurídica gratuita a la población**, mejorando su capacidad de orientación socio-jurídica y posibilitando el acceso expedito de la comunidad a ellas. La conformación y/o consolidación de redes sociales e institucionales, su mayor coordinación y su reconocimiento y apoyo por las autoridades regionales y locales, constituye punto importante de esta propuesta.
4. **Simplificar y desjudicializar al máximo posible**, los procedimientos requeridos para el tratamiento y resolución de los problemas socio-jurídicos no contenciosos más frecuentes, los de menor cuantía y aquellos que más importan a la convivencia de las familias, las organizaciones y de la Comunidad, en especial, los de menores ingresos.
5. Implementar y reforzar o consolidar, allí donde existen, **mecanismos de gestión y resolución amistosa de conflictos**. Especial esfuerzo por asegurar existencia y capacidad de este servicio a nivel de la justicia local y de sus operadores.
6. **Mejorar integralmente la cobertura y calidad de la asistencia jurídica gratuita**. Incorporar todas las temáticas más recurrentes para las personas y sus organizaciones; establecer un sistema nacional y regional más eficiente y equitativo de prácticas jurídicas con objetivos y medios intencionados y sufi-

cientes para cubrir las necesidades de asistencia jurídica a nivel local y en todas las Comunas del país. Incorporar en esto el aporte y la experiencia de Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, del voluntariado organizado, organismos no gubernamentales y redes especializadas, considerando el legítimo pago de los costos y gastos a cubrir.

7. **Incorporar el Acceso a la Justicia y la Seguridad Ciudadana y Comunitaria, como temas prioritarios dentro de la planificación comunal del desarrollo**, incentivando y asegurando el aporte de la Sociedad Civil, la Comunidad organizada y de la institucionalidad sectorial y territorial, a nivel local. La vigencia y efectiva implementación de Planes Locales de Justicia, y de un Fondo Municipal Local para el Acceso a la Justicia y la Seguridad Ciudadana, han sido también levantados como prioridades en esta perspectiva.

Este es el tiempo de construir, con el aporte del Estado, de los Municipios, de la Sociedad Civil y la Comunidad Organizada, un Sistema Local de Acceso a la Justicia que asegure y garantice el conocimiento y el ejercicio real de sus derechos y obligaciones a toda la ciudadanía y que contribuya eficazmente a la superación de la pobreza y a la profundización de la Democracia<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ver: Justicia, Pobreza y Comunidad – Contribución Equipo FUNASUPO – Estudio y Publicación - Servicio País – “Justicia Local – Municipio y Comunidad” – FORJA y otras – 120 páginas y anexos – primera edición - Santiago Chile 2004

## Anexo 2

### LA JUSTICIA DE PAZ EN EL PERU: UNA EXPERIENCIA PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

Juan F. Jiménez Mayor (\*)

**1. Un poco de historia; 2. ¿Qué es propiamente la justicia de paz en el Perú?; 2.1. El Juez de Paz no es un juez profesional y no es propiamente un “funcionario judicial”; 2.2. La justicia de paz busca fundamentalmente la conciliación; 2.3. Tiene un sistema de competencias tasado y a la vez muy flexible; 2.4. Su jurisdicción es obligatoria; 2.5. Es mayoritaria en el país y generalmente aceptada; 3. Elecciones del juez de paz; 4. Perfil del Juez de Paz; 5. Hacia donde va la justicia de paz en el Perú**

#### **1. Un poco de historia.-**

En las Indias, como se llamaron estos territorios durante la colonia, existió un modo de administración de justicia. Hoy nadie lo recuerda, pues para muchos no importa. Sin embargo, en verdad explica el funcionamiento de muchas instituciones en nuestros países. De hecho, la historia en el Perú y, de seguro en todos los países de la región, tiene mucho que enseñar en cuanto a la administración de justicia; muchos de los problemas que encontramos en este

ámbito tienen un origen no reciente y es parte de nuestra cultura.<sup>26</sup>

La justicia colonial, por consideración al propio esquema político, no delimitó claramente las funciones de gobierno y las de juzgamiento. Si bien existió una estructura jurisdiccional que encabezaba el propio Monarca y el Consejo de Indias en la Península, y la Real Audiencia, en realidad no había una, sino muchas “justicias”<sup>27</sup>. No había propiamente un órgano

---

(\*) Abogado, profesor universitario y ex viceministro de justicia durante el gobierno democrático de transición.

<sup>26</sup> Por ejemplo, sobre el tema de la corrupción en el aparato de justicia es muy ilustrativa la sabrosa historia que cuenta Guillermo Lohmann Villena en su libro: *“Inquisidores, Virreyes y Disidentes. El Santo Oficio y la sátira política”*. Ed. Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, 1999. En dicha publicación se narra la historia del madrileño Gabriel de Barreda Ceballos, egresado de la Universidad de Salamanca y Avila, quien en 1626 quedó habilitado por el Consejo de Castilla en el ejercicio de la profesión forense, siendo elegido Decano de la corporación de abogados de la Corte de Madrid en 1639. Avalado por una carrera fructífera y tantos méritos, fue designado por Felipe IV Fiscal en lo Civil de la Audiencia de Lima en 1640, cargo que ocupó a fines de 1641. Empero, su mala fama en la Audiencia de Lima no se haría esperar y muchos testimonios como el del presbítero Ordóñez de Villaquirán decían de él: *“...en esta ciudad y todo el Arzobispado se dice públicamente que Barreda es de natural inquieto ...y ladrón público...”*. Lohmann refiere que este Fiscal *“vendía favores y traficaba con influencias prevaleciéndose de su magistratura...(...) en cuanto a fechorías de menor enjundia, no se abstuvo de receptor toda suerte de cohechos, aparte de hacer la vista gorda a todas las imposiciones de sus dependientes, entre los cuales el más codicioso era su agente fiscal...autorizándole (a éste) a exigir cuatro pesos por cada despacho que corriese por sus manos...”* Su conducta moral también daba que desear, pues *“el runrun más difundido era que vivía livianamente andando en belenes con una dama cuyo esposo ventilaba un juicio en el que era preceptivo el dictamen del fiscal”*. Otros delatan al fiscal en compañía de otras personas dentro de una carroza *“tañendo y cantando en compañía de una mujeres que por ser de noche no se puede saber quienes son”*. Este proceder en la magistratura y la vida complicada para tan alto cargo, terminaría con consecuencias y así el asunto pasó al Consejo de Indias en 1644, quien ordenó una sumaria investigación a cargo de la propia Audiencia de Lima, que concluyó con la responsabilidad de Barreda *“exonerándole del desempeño de la Fiscalía a partir del 27 de abril de 1645”*. El caso pasó luego a la Metrópoli, en donde el Consejo de Indias el 15 de setiembre de 1646 ratificó el fallo anterior, imponiéndole suspensión de ocho años en el ejercicio de cualquier menester en la judicatura, más una sanción económica. Sin embargo, Barreda no esperaría tanto tiempo, intentando regresar a la judicatura, lo que consiguió el 17 de octubre de 1650, pero esta vez como Fiscal del Crimen. Esta reposición en el cargo sería momentánea, pues por Real Cédula de 27 de agosto de 1652, se designó a otro Oidor para dicho cargo. Barreda no dejó de vivir en Lima y luchó hasta el final por regresar al puesto. Murió el 11 de mayo de 1679, dejando raíces en estos suelos. ¡ Y vaya la descendencia que tuvo !

<sup>27</sup> Nos referimos a que la organización colonial establecía el marco de actuación para impartir justicia en ciertos ámbitos, existiendo competencias diversas para los propios españoles, para los actos de comercio y aduanas, para los indígenas, todo lo cual partía de una organización que no diferenciaba la función de aplicar justicia de la administración de gobierno.

judicial separado o autónomo que impartiera justicia de manera unitaria y exclusiva, bajo una administración reglada en régimen ascendente. Ese fue todavía un invento de fines del siglo XVIII.

En lo fundamental, es preciso decir que la administración de justicia no estaba encomendada a funcionarios especiales, sino que, en mayor o menor medida, recaía en ciertas autoridades de gobierno. Eso sucedía con lo que se ha denominado la justicia municipal, que era la que efectuaban los alcaldes. Existía ya en aquella época una simbiosis entre justicia y gobierno local<sup>28</sup>.

Algunos quieren hablar, cuando se refieren a la justicia de paz, del derecho incaico. Los incas delegaron la función de impartir justicia a los ancianos y curacas o principales de las comunidades; en ciertas competencias intervenían funcionarios imperiales, encargados de que se cumplan las normas, y hasta el propio Inca. Sin embargo, el antecedente inmediato a la figura del juez de paz, es este juez-alcalde, que inclusive aparece en la vieja Constitución de Cádiz de 1812<sup>29</sup> que señaló: *“El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto”*<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Este comentario es significativo, pues es lo que viene ocurriendo en el Perú y en muchos países de la región andina.

<sup>29</sup> Luis Puentes sobre la Constitución de Cádiz y sus antecedentes señala: *“Los juzgados de paz nacen de los principios elementales de la Revolución francesa. España los “importa” en 1812 con la Constitución de Cádiz y ese mismo año se imponen en el Perú”* PUENTES Luis. Competencias y Atribuciones del Juez de Paz en el Perú. En: La Justicia de Paz en Debate. Instituto de Defensa Legal. Lima, 1999. p. 236

<sup>30</sup> Artículo 282º.

Ya en la República, los jueces de paz aparecen desde el primer texto constitucional. La Carta de 1823 ratificó la figura colonial del alcalde-juez, señalando que *“los alcaldes son los jueces de paz de su respectiva población”*<sup>31</sup>. Estableció también que *“No podrá entablarse demanda alguna civil, sin haberse intentado la conciliación ante juez de paz”*<sup>32</sup>. De esta forma, se aprecia la vinculación de la justicia de paz con los alcaldes desde el primer momento.

La Constitución de 1828, la madre de todas nuestras constituciones según Manuel Vicente Villarán, recogiendo algunas estipulaciones de la Carta de 1826, coloca al juez de paz dentro de la estructura judicial, consignándolo dentro del capítulo del Poder Judicial<sup>33</sup>. Señala que en cada pueblo habrá jueces de paz *“para las conciliaciones”*, manteniendo la obligatoriedad previa a todo proceso<sup>34</sup>. El configurarlo como parte del Poder Judicial tuvo consecuencias importantes, pues le dio un nivel de autonomía que será desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1834 que estableció que los jueces de paz son los Alcaldes en las capitales de departamento y provincia, *“pudiendo serlo también los vecinos nota-*

<sup>31</sup> Artículo 142º.

<sup>32</sup> Este texto del artículo 120º de la Constitución de 1823 es curioso. Recoge la normativa imperante entonces en España que es la que se recoge cierta corriente, que ha llegado al Perú y a otros países, que postula la conciliación como un mecanismo obligatorio previo a todo proceso judicial. Es por circunstancias históricas distintas que esta obligatoriedad se vuelve a imponer en modelos procesales como el peruano, argentino y colombiano, producto de las olas internacionales de reforma judicial. Es importante señalar que en España esta figura se ha mantenido en el tiempo.

<sup>33</sup> La Carta de 1823 lo consignó dentro del Capítulo X referido al “Poder Municipal”.

<sup>34</sup> Curiosamente desde el año 2001 en algunas Cortes del país como Lima, Callao, Cono Norte, Arequipa y Trujillo, se ha establecido que la conciliación extrajudicial es obligatoria. Claro es otro tipo de conciliación, efectuada a través de centros de conciliación y no jueces de paz necesariamente.

bles en otros lugares<sup>35</sup>. Como dice la Comisión Andina de Juristas, las múltiples ocupaciones de los alcaldes hicieron que las funciones pasen paulatinamente a estos notables.<sup>36</sup>

Sin embargo, este no fue un proceso fácil. No hubo una separación de las funciones del alcalde y el juez. Esto, empero, ya fue más claro a partir de la Ley del 4 de diciembre de 1900, que modificó el Reglamento de Jueces de Paz de 1854, que estableció que los jueces de paz son nombrados por las Cortes Superiores; desde entonces, los jueces de paz han estado indisolublemente ligados a estas Cortes Distritales<sup>37</sup>.

Es obvio que las ideas liberales apuntan al establecimiento de una justicia técnico-profesional. Un Poder Judicial que está conformado por jueces preparados para esta función, que desarrollan su labor con independencia es la lógica de ello. En esto juega un importante papel la función del derecho en nuestros países, pues la adopción de la legislación y, particularmente, la codificación, requiere de profesionales que entiendan las instituciones jurídicas, lo que implica que la presencia de jueces legos no solo es inconveniente, sino un grave peligro para el propósito de contar con un Estado moderno y civilizado. Comprender las figuras del Código Civil o del Código Penal, requiere de altos conocimientos y la definición

<sup>35</sup> ARDITO VEGA, Wilfredo. Justicia de Paz en la Región Andina. En: Justicia de Paz: Experiencias Andinas y Perspectivas en Bolivia. Ed. Corte Suprema de Bolivia. s/l. p. 31.

<sup>36</sup> COMISION ANDINA DE JURISTAS. Gente que hace Justicia. Ed. CAJ. Lima, 1999. p. 39

<sup>37</sup> Es importante señalar que este Reglamento de 1854, todavía sigue vigente, aunque modificado en varias partes. Las leyes orgánicas del Poder Judicial de 1911, 1963 y 1993, y otras leyes más recientes, han regulado la justicia de paz.

de los derechos de las personas, no pueden estar en manos de personas ignorantes de todo ello<sup>38</sup>.

Ello plantea que se busque que la justicia no profesional sea en los hechos eliminada. Como dice Ardito, sucedió en Colombia, donde los jueces legos desaparecen en 1839; en Ecuador, donde ni jueces parroquiales ni alcaldes pudieron seguir ejerciendo función conciliadora desde 1884; y desde 1925 en Venezuela, cuando es abolida la justicia de paz<sup>39</sup>.

Sin embargo, esto no ocurrió en el Perú. La historia fue diferente. Aquí no triunfó la pretensión de monopolio de la justicia letrada. La explicación certera de esto no la tenemos y no la hay, pues en el fondo la justicia de paz es una institución todavía no estudiada a profundidad. Algunas hipótesis indican que, quizás, en su momento, ello fue una solución que se consignó transitoriamente, mientras el Estado peruano lograba consolidarse en un territorio amplio y difícil, construido sobre una realidad multicultural y con grandes sectores excluidos del país formal. Si el Estado no estaba en condiciones de ofrecer a través de un Poder Judicial un servicio de justicia profesional a toda la población, era mejor no negar el acceso a la justicia y mantener una estructura que de alguna manera mantenga la paz social.

<sup>38</sup> Precisamente, aunque de modo más evolucionado, la crítica a los jueces de paz proviene de los sectores formales, de aquellos que promueven una visión legalista y positivista de la justicia. por la cual solo la justicia profesional es la única capaz de satisfacer la solución de conflictos con criterios técnicos y "civilizados", descartando la justicia de paz por ser informal e improvisada. Hay personas que consideran que la justicia de paz no es aceptable en un país moderno. Por ello, como dice Hans Jürgen Brandt, para muchos abogados los jueces de paz "son tinterillos, jueces empíricos, sin conocimientos jurídicos. La justicia de paz es considerada como una instancia folklórica, atrasada, una instancia pobre para los pobres; algo que hay que superar en un estado moderno". JÜRGEN BRANDT, Hans. La Justicia de Paz en el Perú. En: La Justicia de Paz en Debate. Instituto de Defensa Legal. Lima, 1999. p. 15.

<sup>39</sup> ARDITO VEGA, Wilfredo. Op. Cit. p. 32

La validez de esta hipótesis se puede demostrar por el hecho que la justicia de paz fue relegada en su evolución, fundamentalmente, a las áreas rurales. El hecho que hayan sido confinados a territorios provinciales y, principalmente, del campo, es un indicativo del olvido secular que los sectores de decisión política le dieron no solo a la justicia de paz, sino a vastos sectores de la población andina y amazónica, quienes no viven integrados al país. Este, todavía, es un viejo problema del Perú que es preciso resolver.

El resultado de todo ello, empero, es muy importante. A pesar de que la justicia de paz fue condenada por la modernidad a morir, a desaparecer, ocurrió un fenómeno contrario. Ésta se consolidó con el tiempo, se legitimó socialmente y constituye hoy una de las instituciones más antiguas de la república, que bien puede ser un modelo o alternativa para lograr no imponer una estructura judicial, sino para acercar la justicia a la gente. En esto el Perú se separó de muchos países y asumió una posición propia, válida, que representa una experiencia en cierto modo exitosa, a pesar de sus dificultades y limitaciones, como veremos<sup>40</sup>.

A pesar de ello, hay que decir que la historia no ha sido lineal, y ha tenido sus dificultades. El problema agrario en el Perú, también jugó un rol importante y la historia del juez de paz, por muchos años, deja la imagen heroica o romántica que aparenta, pues esos *vecinos notables* a que se refiere el Reglamento de

---

<sup>40</sup> En ese sentido, coincido con lo que dice Ardito de que la permanencia en el tiempo de la justicia de paz se debe a que pudo asociarse a espacios más o menos sólidos que le dan funcionalidad. La municipalidad primero, el Poder Judicial, la hacienda y finalmente las comunidades campesinas. ARDITO VEGA, Wilfredo. Op cit. loc cit.

Jueces de Paz de 1854, fueron los terratenientes que monopolizaron la autoridad en vastos territorios de la costa agrícola y del ande peruanos. Así el terrateniente “*era la efectiva autoridad, que resolvía conflictos, establecía normas de acuerdo a sus intereses y sancionaba infractores*”<sup>41</sup>. No pocos abusos deben haberse cometido en nombre de la justicia de paz

Sin embargo, la reforma agraria que se inició en el Perú en 1969, instituyó cambios en la justicia de paz, pues la disolución de las haciendas y la masiva titulación de la comunidades campesinas significó que estas comunidades pasaron a ser circunscripciones donde funcionaban juzgados de paz “*produciéndose una marcada vinculación entre las prácticas comunales tradicionales y la justicia de paz*”<sup>42</sup>.

Ya en los últimos años del siglo XX se apreció una dinámica diferente. Se reconoció la importancia de la justicia de paz y se le buscó dar cierta orientación más técnica, como la garantía de la elección popular y otras normas, que caracterizan el modelo actual que describiremos en esta breve ponencia.

Quizás ello es parte de una corriente regional que permite que se hable hoy de una nueva justicia de paz, que se refleja en la reaparición de la justicia de paz en Venezuela, en la Ley Orgánica del Poder judicial de 1994 y en la Constitución de 1998. Asimismo, que se consigne en la Constitución colombiana de 1991.

---

<sup>41</sup> Ibidem. loc cit.

<sup>42</sup> Ibidem. loc. Cit.



No cabe duda, que para este impulso, ha sido la experiencia peruana un modelo que se busca replicar. En nuestro caso, además, se ha querido impulsar mejores mecanismos para desarrollar aún más la justicia de paz. De hecho, la Carta Política peruana de 1993, consagra en su texto, un elemento que buscó legitimar aún más a la justicia de paz, que es su elección popular obligatoria. Sin embargo, hay que decir que esta novedad constitucional no buscaba imponer un nuevo orden, sino en reconocer algo que ya venía funcionando y que era una práctica democrática de muchos pueblos y comunidades de las regiones altoandinas del Perú, por lo que lo que hizo la Constitución fue básicamente reconocer una situación preexistente y extenderla.

Con esa finalidad se emitieron las Leyes N° 27539 “Ley de Elección de los Jueces de Paz en el territorio de la República” y su modificatoria la Ley N° 28035, encargando el desarrollo de los procesos eleccionarios al Poder Judicial, la RENIEC y la ONPE, los mismos que se diseñaron en forma similar al de las elecciones generales y que fracasaron por los formalista y costoso de sus mecanismos, como veremos más adelante..

Es importante señalar que, en esta breve referencia histórica, el Poder Judicial, ha tenido una posición ambivalente. Por lo general, a nivel jurisdiccional minimiza a la justicia de paz, la mira por encima y con alta desconfianza. Quizás este problema llevó a que los jueces de paz busquen salvar su modelo a través de medios alternativos al pronunciamiento o decisión judicial, por lo que el mecanismo más usual en estos casos es la conciliación.

Sin embargo, de otro lado, en los últimos tiempos, viene dando una mirada diferente desde el sector de gestión o gobierno, buscando rescatarla. Es así como en las dos últimas gestiones, desde el 2003 se ha dado un nuevo impulso a la Justicia de Paz, manifestando la necesidad de apoyarla y desarrollarla; nunca antes había habido un interés desde el sector más alto de la judicatura<sup>43</sup>.

## 2. ¿Qué es propiamente la justicia de paz en el Perú?

La justicia de paz es un modo de administración de justicia muy particular. Está a cargo de funcionarios judiciales, generalmente legos en derecho, que aplican fundamentalmente la conciliación y que, en caso de no lograrse ello, resuelven conflictos. Esta frase es muy importante, pues estos jueces no aplican leyes, y se sustentan básicamente en su *“leal saber y entender”* y en la costumbre como fuente de derecho.

Se presenta como un híbrido por ser parte del sistema de justicia formal, sin estar obligado a aplicar la legislación positiva, *“debido a que en su desempeño el juez de paz puede aplicar el sentido común, la costumbre y la experiencia adquirida como persona y miembro de la comunidad”*.<sup>44</sup> Por ello, Puentes señala que la justicia de paz *“se encuen-*

---

<sup>43</sup> Estos apoyos se han concretado a través de las Resolución Administrativa No. 150-2004-CE-PJ, la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz - ONAJUP” como órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; aprobando mediante Resolución Administrativa No. 215-2004-CE/PJ las “Normas para el Uso de Insignias y Credenciales de Jueces de Paz” contenidas en la Directiva No. 007-2004-CE/PJ; diseñando el “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Justicia de Paz”; y realizando unos eventos de capacitación

<sup>44</sup> COMISION ANDINA DE JURISTAS. Op. Cit. p. 43

*tra a caballo entre la justicia oficial y la denominada justicia alternativa*<sup>45</sup>.

Punto importante a resaltar es que la justicia de paz representa la oferta de servicios judiciales más grande del país, pues los jueces de paz llegan aproximadamente a 4,888, en tanto que los jueces profesionales del Poder Judicial son 1,834 (desde vocales supremos hasta jueces de paz letrados). Además, según algunos estudios, soportan poco más de la tercera parte de la carga procesal del sistema de justicia a nivel nacional y cubren los servicios en localidades aisladas geográficamente o extremadamente pobres, vinculadas sobre todo al ámbito rural, donde es muy difícil o casi imposible que lleguen los órganos judiciales formales.

En las normas, la justicia de paz, es una estructura de justicia conectada al Poder Judicial, pero que funciona con una lógica absolutamente distinta de la justicia formal. Opera, además, sin casi ningún tipo de facilidades ni recursos que pueda ofrecerle el órgano jurisdiccional, lo que dificulta su función en los hechos y la hace bastante rudimentaria en sus condiciones. Veamos algunas características inherentes:

### **2.1. El Juez de Paz no es un juez profesional y no es propiamente un “funcionario judicial”.-**

Este primer criterio significa que el Juez de Paz no es abogado. Ni siquiera es un conocedor de

cuestiones jurídicas, por lo que antiguamente incluso se le llamaba “*juez de paz no letrado*”. Solo se exige en las normas que este juez sepa leer y escribir, tener ocupación conocida, conducta intachable, reconocimiento de la comunidad, que conozca el idioma predominante en la zona, que cuente con 25 años de edad como mínimo, entre otros aspectos.

Este criterio de la norma peruana responde a la funcionalidad del juez de paz, quien es básicamente una persona que va a resolver conflictos dentro de la comunidad por la vía fundamentalmente de la conciliación, por lo que en ello se requiere que sea una persona de alta ascendencia social, es decir, legitimado en la comunidad. En consideración a estos criterios, los jueces de paz normalmente son personas respetadas por la comunidad, sea por su sabiduría, por su antigüedad en la zona, por su entrega y conocimiento de la comunidad, por representar los valores imperantes en la misma, entre otros aspectos.

Obviamente parte central de este sistema social que sostiene a la justicia de paz, es que los jueces de paz provienen de procesos democráticos internos de las propias comunidades. Es decir, los jueces son elegidos por las comunidades, operando un esquema en donde el juez es una persona dispuesta a servir a su comunidad y la comunidad lo designa por expresar éste al ciudadano más capaz para ello y que protegerá los valores que ésta encarna y los criterios de justicia que se quiere cuidar.

---

<sup>45</sup> PUENTES DEL BARRIO, Luis. Juzgados de Paz en la Costa Norte del Perú. Piura, 1997. p. 22.

Este aspecto de la vocación de servicio es muy importante, pues los jueces de paz no perciben una remuneración del Estado. Es más, el Estado, ni siquiera les brinda un local para que realicen su trabajo, ni materiales, ni ningún tipo de facilidades. Es una obligación de servicio que no genera desde el Estado ningún tipo de retribución, y genera una carga de responsabilidades que es asumida íntegramente por el juez de paz. Son agentes olvidados por el aparato oficial. Obviamente, la nominación de juez de paz tiene otro tipo de recompensas dentro de la comunidad, como el prestigio, respeto y consideración a su autoridad; aunque esto no siempre opera fuera de ella<sup>46</sup>.

La falta de esta relación retributiva con el Estado, implica negar que los jueces de paz puedan ser reconocidos como funcionarios públicos o que, en todo caso, lo sean de un tipo muy especial, distintos del general de servidores del Estado, pues si bien son autoridades con poder de decisión pública, no tienen una relación laboral con el Estado y éste no reconoce ninguna obligación para con ellos. Más bien, podemos decir, que los jueces de paz forman parte de mecanismos de solución de conflictos de la propia sociedad, bajo la envoltura oficial del Estado.

Consecuencia de este sistema que ampara una “*justicia no profesional*”, es que las soluciones que apli-

can los jueces de paz no están amparadas en la aplicación de la ley, sino que se aplican los usos y costumbres del lugar. No hay obligación de fundamentar jurídicamente la solución de los casos, pues la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, estipula que los jueces de paz resuelven los asuntos de su competencia, según su leal saber y entender.

Hay que señalar que si bien no es obligatorio el conocimiento del derecho, en algunos lugares, los jueces de paz sí son abogados. Algunas estadísticas refieren que el 20% de los jueces de paz en el Perú son abogados o profesionales.<sup>47</sup>

## **2.2. La justicia de paz busca fundamentalmente la conciliación.-**

La justicia de paz proviene de una larga tradición popular de resolución de conflictos. Ya vimos cómo en los orígenes de la República, la conciliación fue un requisito obligatorio previo a todo proceso ante la justicia profesional, que debía llevarse a cabo ante el alcalde-juez. Este mandato lleva a que se privilegie el procedimiento conciliatorio frente a cualquier otra posibilidad. Por ello, algunos sostienen que la justicia de paz es, fundamentalmente, una justicia de índole conciliatoria.

La conciliación tiene su propio valor: la capacidad de las partes para solucionar el conflicto, que es facilitada por la labor del conciliador, que es un operador que busca, a través de técnicas para

<sup>46</sup> Algunas autoridades urbanas y hasta la policía no suelen respetar al juez de paz. En ello hay un problema cultural y de origen del propio juez de paz.

<sup>47</sup> JÜRGEN BRAND, Hans. Op. cit. p. 17. Ardito señala que los jueces de paz profesionales son más de la mitad en la costa, 20% en la sierra y apenas 10% en la selva. ARDITO VEGA, Wilfredo. Op. Cit. p. 41

las que normalmente es capacitado, que las partes lleguen a solucionar su conflicto. No busca salidas impuestas, no se decide nada que las partes no quieran aceptar. Ambas deciden y, por ende, ambas acuerdan.

Se sustenta en un mecanismo muy diferente al que realiza formalmente un juez al decidir una causa, pues la conciliación opera bajo la fórmula de la *autocomposición* o la solución buscada por las partes, que, en este caso, es asistida por el juez de paz. Aquí sin embargo, funciona bajo la fórmula que propone el juez de paz, la misma que suele verse como una fórmula justa y, por lo tanto, aceptada por las partes.

Esta metodología es superior para la solución de un conflicto, pues aquí las propias partes en conflicto solucionan sus discrepancias lo que otorga una serie de ventajas adicionales a la superación del problema, como una mejor relación ulterior luego de superado el conflicto, una mayor cultura de paz, tolerancia social, entre otros aspectos. Algo que en definitiva no ofrece la labor de la justicia profesional.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> La justicia profesional provee una función distinta por naturaleza. No nos referimos evidentemente a la facultad del juez que puede utilizar la figura de la conciliación, la misma que está regulada en nuestro ordenamiento procesal. Lo que ocurre es que el juez tiene la atribución de resolver el conflicto, lo que implica que tiene el poder de imponer una fórmula de solución arreglada a derecho; se trata de la decisión jurisdiccional o resolución con la que concluye el proceso. Este mecanismo se conoce en doctrina como la *adjudicación*, que es la declaración o afirmación de a quien corresponde el derecho, que es declarada por el juez como resultado final para resolver la controversia. Sin embargo, algunos señalan que esta forma de resolver las disputas constituye un juego de suma cero, debido a que lo que gana uno lo hace a costa del otro. Es decir, al resolverse en un conflicto con la adjudicación, hay un ganador y un perdedor, siendo que lo que éste pierde lo gana el otro. Esto opera también en el arbitraje, en donde también funciona la adjudicación o declaración del derecho.

En la conciliación, pues, opera un sistema de solución cooperativo, en donde ambas partes contribuyen a la definición de la controversia y que, por ese solo hecho, implica una solución trascendentalmente más importante y de mayor calidad que la que expresa un juez al resolver el proceso mediante una sentencia impositiva. No es obviamente un resultado de suma cero, sino un resultado de mayor valor a la participación de las partes. Gráficamente se dice que en estos casos uno más uno es igual a tres.

Por ello, se afirma que en la conciliación se define una fórmula en la que todos salen ganando. No nos referimos solo a las partes en conflicto, quienes además ganan no solo debido a que su conflicto lo resuelven ellas mismas, sino porque ello implica una salida que marca la calidad de la convivencia posterior entre estas personas como ya hemos dicho. Adicionalmente a ello, existen una serie de beneficios y beneficiarios: el propio Poder Judicial, pues el caso no llegará a su conocimiento vía apelaciones (siempre que se cumpla lo que han conciliado las partes) con lo cual se descargará el trabajo de los tribunales; la sociedad, pues generamos un ambiente menos conflictivo en donde las propias personas adquieren los atributos para resolver sus conflictos sin necesidad de un tercero que imponga la decisión.

Este último aspecto es muy importante debido a que la conciliación no solo implica la solución a un conflicto, sino que hace más fácil superarlo. Promueve una mayor y mejor comunicación entre

las personas, incorporando una cultura del diálogo y la tolerancia. Plantea una manera responsable de ver las relaciones interpersonales y genera una rehabilitación de las relaciones humanas. La conciliación es, pues, una solución muy eficiente del conflicto, por lo que las bondades de la conciliación extrajudicial son insuperables frente a otras posibilidades.

Pero en esta tarea, el juez de paz actúa de una manera muy natural. El juez de paz es fundamentalmente un buen *pater familiae* y como tal, más que experto en técnicas conciliatorias, busca la solución al conflicto que sea aceptado por las partes en disputa como “*lo haría el padre o la madre al interior del hogar*”<sup>49</sup>.

Para verificar la importancia de la metodología conciliatoria, es importante señalar como dato la estadística de la Corte Superior de Justicia de Lima. Según datos alcanzados por la Comisión de Asuntos de Justicia de Paz, durante el período 2002 a 2003, la conciliación superó a otras fórmulas de solución de las disputas en los juzgados de paz, alcanzando un 68.4% del total.

Esta es una de las ventajas de la justicia de paz. Es el valor fundamental de su presencia en la escena del conflicto en el Perú y por el cual se reconoce su actuación. El artículo 64º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que los jueces de paz son esencialmente jueces de conciliación, señalándose que están facultados para

<sup>49</sup> GUERRA CERRON, María Elena. *Hacia una Justicia de paz. Un asunto de interés nacional*. Ed. Grijley. Lima, 2005. p. 131

proponer alternativas de solución a las partes para poner fin al conflicto.

El uso del mecanismo de la conciliación, también revela la eficacia en términos de tiempo. Al respecto, es interesante señalar que un estudio del Instituto de Defensa Legal, aplicado sobre una encuesta a jueces de paz en 1999, se señalaba que el 32% de los jueces resuelven sus casos el mismo día, mientras que el 40% señala que lo hacen en menos de una semana; es decir, el 72% de los casos se resuelven en un período muy corto, lo que expresa la eficacia de la justicia de paz en términos de tiempo y la inexistencia de la morosidad como problema, a diferencia de la justicia profesional.<sup>50</sup>

De otro lado, es importante señalar que esta vía de la conciliación, además, es la gran puerta para determinar sus competencias reales, como veremos a continuación.

### **2.3. Tiene un sistema de competencias tasado y a la vez muy flexible.-**

Aunque algunos señalan que una primera regla para delimitar la competencia de los jueces de paz está recogida en el Reglamento de jueces de paz de 1854<sup>51</sup>, la realidad es que la competencia

<sup>50</sup> SECRETARÍA TÉCNICA de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). *Los problemas de la Justicia en el Perú. Hacia un enfoque sistémico*. Ed. CAJ. Lima, 2004. p. 61. La Secretaría Técnica de la CERIAJUS indicó en ese estudio tomando datos de Hans-Jürgen Brandt que si la carga promedio de un juez de paz es de 100 expedientes, lo que reciben en todo el país es 359 mil expedientes. Esto representa el 36% del total nacional de expedientes ingresados en el país, que es de poco más de un millón de expedientes al año.

<sup>51</sup> LEDESMA NARVÁEZ. *La Justicia de Paz en Lima*. Fondo Editorial de la Universidad Garcilaso de la Vega. Lima, 2002. p. 154. La autora señala la vigencia en

vigente está regulada en la actual Ley Orgánica del Poder Judicial y en otras normas complementarias. Conforme a la LOPJ, la competencia es para los procesos siguientes:

1. De alimentos, siempre que el vínculo de entroncamiento esté acreditado de manera indubitable;
2. De desahucio y aviso de despedida;
3. De pago de dinero;
4. De interdictos de retener y de recobrar respecto de bienes muebles;
5. Sumarias intervenciones respecto de menores que han cometido acto antisocial y con el solo objeto de dictar órdenes provisionales y urgentes, sobre tenencia o guarda del menor en situación de abandono o peligro moral. Concluida su intervención remite de inmediato lo actuado al Juez de Familia<sup>52</sup>

Por su lado, el Código Procesal Civil señala que los jueces de paz son competentes en pretensiones que no superen la diez unidades de referencia procesal<sup>53</sup>, es decir, en causas cuyo monto no supere aproximadamente los mil dólares

---

parte del artículo 13º del Reglamento de 1854 que dice: “*Los jueces conocen con los de primera instancia: de la acción de inventarios, mientras no resulte contención entre las partes; de la demanda de suspensión de obra nueva, para el mero acto de que suspenda, debiendo el juez de paz dar cuenta inmediatamente al de primera instancia; de la prestación provisional de alimentos hasta la cantidad de 50 pesos y por una sola vez; del hecho de despojo para restituir inmediatamente al despojado en los lugares donde no estuviere el juez de primera instancia; de la alteración de caminos, para sólo dejar inmediatamente expedita la comunicación; de la aprehensión de todo deudor sospechoso de fuga; de las demandas de retracto, reclamación y demás diligencias urgentísimas que omitidas, dañaría a las partes; pero únicamente en los lugares en que no resida el juez de primera instancia, a que debe pasar las representaciones con el simple auto de haberlas admitido.*”

<sup>52</sup> Artículo 65º de la LOPJ.

<sup>53</sup> Artículo 547 del Código Procesal Civil.

americanos. Relevante es señalar que la LOPJ omitió las competencias penales de los jueces de paz, acaso para proscribirlas; sin embargo, el artículo 440º del Código Penal señaló que en el caso de Faltas, también llamadas delitos menores, el juzgamiento corresponde al juez de paz (letrado o no letrado)<sup>54</sup>.

El Código Procesal Constitucional, en su artículo 29º señala que el juez de paz puede ser comisionado para verificar la situación del detenido si se encuentra en su jurisdicción, efectuar las verificaciones “*y ordenar las medidas para hacer cesar la afectación*”, lo que le da cierto poder para la protección de la libertad individual, toda una novedad en nuestro esquema legal.

Finalmente, en asuntos de violencia familiar, el juez de paz también tiene competencias para conocer estos asuntos<sup>55</sup>. Sin embargo, llama la atención que el legislador utilice fórmulas negativas para regular la competencia del juez de paz en materia penal y de violencia familiar, cuando refiere fórmulas como que solo tiene competencia en caso que no haya juez de paz letrado. De hecho, en las dos normas citadas (Ley Nº 27939 y D.S. Nº 002-98-JUS), se hace invocación únicamente al juez de paz letrado y en normas finales o transitorias se señala la fórmula “*En los lu-*

---

<sup>54</sup> Esta norma ha sido precisada por la Ley Nº 27939 que establece que los jueces de paz no intervienen en el conocimiento de ningún delito, pero están facultados para dictar sentencias de manera excepcional en materia de faltas cuando no exista en la jurisdicción juez de paz letrado. Las faltas son contravenciones menores como lesiones leves de hasta diez días de descanso médico y en robos o hurtos de hasta cuatro remuneraciones mínimas vitales (aproximadamente 550 dólares americanos)

<sup>55</sup> Artículo 21º del D.S. Nº 002-98-JUS. Reglamento del Texto Unico Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

gares en donde no exista Juez de Paz Letrado, asumirá sus funciones el Juez de Paz". Eso en la medida, que los jueces de paz letrados son en total apenas 440 en todo el país, mientras que los jueces de paz superan diez veces ese número. A pesar de los avances en esta materia, se sigue viendo un sesgo de minusvalía de este modo de administrar justicia.

Con ello estaría completo el panorama de las competencias tasadas. Sin embargo, aún con la existencia de estas normas, en los hechos los jueces de paz tienen una actuación que va más allá de la ley. La vía de la conciliación abre un panorama mayor de competencias que se establece bajo el principio de actuación no prohibida<sup>56</sup>. Es decir, el juez puede atender otro tipo de casos, que aún cuando no son de su competencia, puede conocer en la medida que sea por la vía de la conciliación. Claro, siempre debe haber un límite, éste es el que establece el artículo 67º de la LOPJ, en donde se señala que los Jueces de Paz están prohibidos de conciliar y fallar asuntos relativos a:

- ✓ vínculo matrimonial,
- ✓ nulidad y anulabilidad de actos jurídicos o contratos,
- ✓ declaratoria de herederos,

<sup>56</sup> Marianella Ledesma advierte que esta afirmación debe ser tomada con cuidado, pues no todos los jueces demuestran una vocación conciliadora, lo que implica que por esa vía asumen una actitud limitada y legalista. Ella explica que ello se puede deber a que existiría cierta relación entre los jueces que no buscan la conciliación con aquellos que tienen una formación jurídica. Afirma la autora. "Decimos ello porque se advierte que son los jueces de las zonas rurales, que no son abogados, los que expresan una mayor proclividad a solucionar los conflictos mediante acuerdos" LEDESMA NARVÁEZ. Op. Cit. p. 184

- ✓ derechos sucesorios, testamentos,
- ✓ derechos constitucionales.

En virtud a estas consideraciones es difícil explicar el sistema de competencias de los jueces de paz. La mirada reducida del país oficial hacia la justicia de paz, ha sido, empero, superada por la dinámica propia de las personas, en donde voluntariamente y en los hechos han ampliado las competencias y han permitido que el juez se desenvuelva en un marco mayor.

Por ello los estudios acerca de justicia de paz, buscan básicamente la casuística, pues es allí en donde se puede apreciar con mayor claridad su función, competencias y eficacia. En ese ámbito se verifica que el juez pueda conocer de casos como los procesos por difamación, que en la legislación es un delito de acción privada que solo lo puede conocer un juez especializado. Es frecuente en el mundo rural, según dice Ardito, apreciar que el juez de paz resuelve el asunto mediante la reconciliación de las partes y mutuas disculpas.<sup>57</sup>

Jürgen Brand dice que los conflictos más frecuentes que tramitan los jueces de paz son "los de pareja, seguidos por los de vecinos, los económicos, los incidentales y familiares". Ello le permite concluir que la justicia de paz "cumple una función de mediación entre personas cuya

<sup>57</sup> ARDITO VEGA. Wilfredo. Op. Cit. p. 49. Jürgen Brandt señala sobre el particular que la salida a una mayor competencia se da vía la conciliación y la figura del desistimiento. Es decir, se desiste de la denuncia con lo que termina el problema penal y se concilia el conflicto en el plano civil. JÜRGEN BRANDT, Hans. Op. cit. p. 19

*convivencia en el hogar, la familia o la comunidad se encuentra afectada”.*

O los casos en donde se asumen competencias en cuanto a materias vinculadas a la capacidad de las personas, o el estado civil (no pueden resolver divorcios), ni determinar un proceso de filiación, es frecuente que los jueces de paz vía la conciliación establezcan el reconocimiento de paternidad de un niño o que vean asuntos que no están en el catálogo de reclamaciones que reconoce el derecho formal.

Por eso, recibe casos de la vida diaria, de la vida conyugal. Casos de diferencias entre parejas por problemas de bebida del marido, o porque no regresa a la casa por andar de fiesta; problemas de infidelidad; regula reglas de la convivencia; realiza exhortaciones para superar conflictos familiares; acuerdos por celos; y hasta terapias para mejorar la relación de parejas<sup>58</sup> También existen casos de entregas de menor a sus padres; reclamos de cumplimiento de promesas matrimoniales; procedimientos de “separación de convivientes”; entre otros.

Sin embargo, no hay que olvidar que también ven asuntos “relevantes”, como las faltas contra el cuerpo y la salud (lesiones), que según Jürgen

Brand alcanzan el 20% del total de los conflictos que tramitan estos juzgados<sup>59</sup>.

Hay que decir, que toda esta competencia de casos se da fundamentalmente por la autoridad del juez de paz, quien se asume, además, por ser un buen consejero. Es un pacificador social que utiliza la conciliación para resolver el conflicto.

El éxito de esta metodología conciliatoria no se debe a pautas que respondan a políticas que propone el Poder Judicial. Se trata de una habilidad natural, pues los jueces de paz, casi no reciben capacitación o entrenamiento; quizás algunos cursos de inducción, pero no son expertos ni mucho menos en técnicas conciliatorias formales. El fenómeno es fundamentalmente cultural y así debe ser entendido: el juez de paz es un líder de su comunidad, es un vecino notable, es una persona respetada y lo que hace, precisamente, es ubicarse frente a las partes con autoridad. El rol que cumple el juez de paz, lo resume muy bien Ledesma de la siguiente manera:

*“El juez de paz ejerce un rol supraordenador frente a las partes en la audiencia de conciliación (...) En el caso de los jueces de paz, este tercero es una autoridad judicial quien va a asistir a las partes en aras de que logren alguna solución al conflicto mediante la conciliación. Su relación no involucra imposición de acuerdos, pues no realiza ninguna actividad*

---

<sup>58</sup> Ledesma cita un caso en donde el juez de paz formuló la siguiente propuesta: *“mientras se estabiliza la relación conyugal de los esposos, el cónyuge pernoctará en cuarto separado y se abstendrá de libar licor, brindando un buen ejemplo a sus hijos, pidiendo el juzgado a doña Julia mantenga una actitud de respeto y mesura sin alterarse ni irritarse”.* LEDESMA NARVÁEZ. Op. Cit. p. 187

---

<sup>59</sup> JÜRGEN BRAND, Hans. Op. cit. p. 21. El autor refiere que el 11% corresponde a conflictos patrimoniales de pagos de dinero.



*jurisdiccional, sino simplemente una actividad judicial. No obstante ello, no podemos dejar de observar que en las reuniones de conciliación, el juez no mantiene una relación horizontal con las partes, todo lo contrario, asume un rol vertical sobre ellas, propio de la autoridad que representa, lo que le lleva a ejercer cierto liderazgo en la composición de los conflictos”.*<sup>60</sup>

No asume, pues, un papel pasivo, sino que asume un rol además *cuasi* paternal para corregir conductas. En un acta que cita Ledesma se puede observar este papel patricarcal y pedagógico hacia una pareja:

*“...modifiquen su actitud, con relaciones más inteligentes, humanas y despojadas de enfrentamientos, de resentimientos o de cualquier otro sentimiento negativo, que haga disminuir el afecto que se deben”*<sup>61</sup>

Como se puede apreciar, la justicia de paz escapa a nuestra capacidad de entender con las categorías del conflicto y nuestras precondiciones culturales, lo que ellos hacen en la comunidad. Simplemente diríamos que es extraordinario.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> LEDESMA NARVÁEZ. Marianella. Op. Cit. p. 199/200

<sup>61</sup> Ibidem. p. 184/185

<sup>62</sup> Maria Elena Guerra, recoge el testimonio de Lisandro López, Juez de Paz de San Eulalia, en las afueras de Lima, quien hizo este comentario: *“He resuelto casos también difíciles de personas mayores que yo, por ejemplo un día vino un señor de edad y me dijo, mira señor Juez, yo creo que mi esposa me está sacando la vuelta, y que hago, ¿la demando? Y luego averiguamos la situación como era, y pasaba que le había dado la menopausia, no quería estar con él y ya había hablado también con psicólogos. Y me dijo, no puede ser, y le dije por qué no la llevas a un médico, nada te cuesta. Y así lo hizo y vio pues que era verdad...y ya estaban por divorciarse, y era un hogar bonito”.* GUERRA CERRON, Maria Elena. Op. Cit. p. 164

## 2.4. Su jurisdicción es obligatoria.-

La justicia de paz no es una jurisdicción voluntaria, sino obligatoria. En eso se distancia de modelos como el colombiano, en donde para acudir al juez de paz ambas partes deben estar de acuerdo.

Esta circunstancia, producto de la pertenencia de la justicia de paz al Poder Judicial, le reconoce la autoridad al juez y la posibilidad de coacción. Por cierto, para ello, debe tener la colaboración de la policía<sup>63</sup>.

Obviamente, en el fondo esta jurisdicción obligatoria está culturalmente aceptada, en la medida que es una autoridad de la comunidad y que es parte de los mecanismos que se utilizan para solucionar sus conflictos. Si no fuera de este modo, no se puede explicar la razón por lo que las personas acuden a resolver casos que en la justicia ordinaria serían inaceptables; es decir, acudir a conciliar por un caso que no tiene relevancia sino para las partes en conflicto por desavenencias que podemos considerar *“domésticas”*.

Sin embargo, debe entenderse la autoridad real que tiene, pues el juez de paz está conectado procesalmente con la justicia profesional, siendo en determinados procesos el primer peldaño o

<sup>63</sup> El artículo 1º de la Ley Nº 28545 dice que los Magistrados, funcionarios y demás integrantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Policía Nacional del Perú, de los Gobiernos Locales y Regionales prestarán a los Jueces de Paz el apoyo que éstos requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales.

instancia procesal. En efecto, las decisiones o fallos de los jueces de paz son recurribles ante los Juzgados de Paz Letrados<sup>64</sup>.

Sin embargo, es importante comentar que esta conexión no siempre es pacífica. Guerra Cerrón cita un fallo muy interesante, en donde un Juez Especializado en lo Penal de Chosica (afueras de Lima), declaró nula una sentencia del Juez de Paz de Santa Eulalia, sobre lesiones. Para fundamentar su fallo anulatorio, el Juez señaló:

*“Cuarto: Que este proceso de adecuación directa se presenta siempre que el juez logra realizar el proceso de subsunción de la conducta sobre un tipo de la parte especial en forma directa e inmediata, es decir, cuando el comportamiento humano cabe plenamente en el tipo penal determinado porque cubre sus elementos estructurales descriptivos, normativos y subjetivos (...) se advierte que si bien es cierto se ha reconocido por parte del inculgado haber agredido intencionalmente a la agraviada no se completa el tipo en la parte pertinente al grado de la lesión determinado por el médico legista....”<sup>65</sup>*

Es increíble, como también señala la autora que recoge esta cita, el uso de tecnicismos que son incomprensibles, no solo para las partes, sino pa-

<sup>64</sup> Inicialmente el artículo 59º de la LOPJ estableció que las resoluciones de Juzgados de Paz Letrados y Juzgados de Paz, son conocidas en grado de apelación por los respectivos Juzgados Especializados o Mixtos. La Ley N° 28434, del 28 diciembre del 2004, ha establecido que la apelación de resoluciones de los Juzgados de Paz son conocidas por el Juez de Paz Letrado. Esta salida es complicada debido a que en nuestro país hay más jueces especializados o mixtos que jueces de paz letrados. La cifras son : jueces de paz letrados: 440; jueces especializados: 870.

<sup>65</sup> GUERRA CERRON, Maria Elena. Op. Cit. p. 140.

ra el propio juez de paz, que deben haber tenido que acudir a ayuda para entender qué quiso decir el Juez profesional.

Importante es señalar que conforme a la modificación del art. 59º de la LOPJ por la Ley N° 28434, *“Las resoluciones emitidas por los Juzgados de Paz serán examinadas tomando en cuenta también las particularidades culturales y sociales, así como el criterio de justicia del Juez de Paz.”* Esto es un gran avance.

## **2.5. Es mayoritaria en el país y generalmente aceptada.-**

Hay que decir que en el Perú la justicia de paz implica una particular visión de la administración de justicia. Ciertamente no es la justicia de las grandes causas, pero si es la más importante plataforma de servicios de justicia del país.

Solo su número nos puede revelar su importancia. El número de juzgados de paz, según la estadística oficial, a veces poco confiable, arroja un total de 4,888 jueces en todo el país<sup>66</sup>. Ello, frente al total de 440 jueces de paz letrados, 870 jueces especializados o mixtos, 482 magistrados superiores y 42 vocales supremos, todos los cuales hacen un total de 1834 jueces profesionales, nos indican proporciones bastante diferentes y lo enorme que es la justicia de paz en el Perú: representan el 72,7% del total de jueces del país.

<sup>66</sup> Un estudio del Instituto de Defensa legal efectuado en 1999 revelaba que eran 3,959 jueces. La Comisión Andina de Juristas señala que son 3,696.

No solo eso, los jueces de paz están repartidos geográficamente en todo el país. Operan en los distritos, comunidades campesinas, villorrios y pequeños centros poblados en todo el país; mientras que la justicia profesional, solo funciona en los locales judiciales que existen en las provincias, que son las ciudades más importantes. La justicia profesional es principalmente una justicia urbana; la justicia de paz es fundamentalmente rural, sin descartar que funciona también en zonas urbanas.

Desde esta perspectiva, constituyen un valioso paliativo a la falta de acceso a la justicia. Para muchos peruanos, es la única forma de justicia que tendrán durante toda su vida, pues la otra es inaccesible por razones geográficas, económicas, lingüísticas y culturales.

Punto importante a destacar aquí, además, no solo es su mayor número, sino la aceptación del servicio que reciben los usuarios de la justicia de paz entre los miembros de la comunidad. Hans Jürgen Brand señalaba en 1990 que el índice de aprobación de la justicia de paz era de 63.2% <sup>67</sup>. Más recientemente un estudio del Instituto de Defensa Legal en 1998<sup>68</sup>, ratifica esta percepción mayoritariamente favorable, en una encuesta que revela que el 64% de la población está satisfecha con el juez de paz. Ello evidentemente con-

trasta con la opinión crítica y deficitaria que tiene la ciudadanía respecto de la justicia profesional<sup>69</sup>.

Es de destacarse que esta opinión se produzca en estos niveles, a pesar las condiciones en las que se desarrolla el trabajo de los jueces de paz, las mismas que son muy rudimentarias. El Estado siempre le dio la espalda a este tipo de justicia: los jueces, a pesar de ser autoridades públicas y de pertenecer al Poder Judicial, no reciben una remuneración a cargo del Estado, no se les proporciona local ni mobiliario, y deben enfrentar su diaria labor con la infraestructura que el propio juez pueda conseguir. Esta situación origina como lógica consecuencia que la propia población busque cubrir estas deficiencias, mediante el abono en forma directa de una retribución al juez, lo que no se asume como un hecho irregular y menos delictivo, sino como una compensación por un servicio que se presta, dentro de la mentalidad de reciprocidad del campo. Sobre esta apreciación coinciden todos los estudios sobre la materia<sup>70</sup>.

Un aspecto a referirse es la dinámica que le ha dado a la justicia de paz una reciente modificación, que hará imponer la justicia de paz en el

<sup>67</sup> BRANDT, Hans-Jürgen. *En nombre de la Paz Comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*. Fundación Friedrich Naumann. Lima, 1990. p. 385

<sup>68</sup> Citado en el libro del Instituto de Defensa Legal: *La Justicia de paz en Debate*. p. 149

<sup>69</sup> La confianza en el Poder Judicial peruano según recurrentes encuestas es de apenas 12%. Si comparamos el resultado de los usuarios de la justicia de paz a nivel de Latinoamérica, se supera al país con mayores niveles de confianza que es conforme lo señala el Latinobarómetro de 43% en Brasil.

<sup>70</sup> Precisamente, es importante indicar que si bien originariamente la Ley de Elecciones de Justicia de Paz, Ley N° 27539, estableció que los jueces de paz deben ser remunerados, luego se retrocedió en ello, debido a que se consideró que establecer una remuneración podría romper la funcionalidad de la justicia de paz, al mover otros intereses que los propiamente de vocación y servicio a la comunidad. Es un criterio respetable, pero que no compartimos. El juez de paz al desarrollar un trabajo, debe tener algún tipo de estipendio por parte del Estado.

Perú. El artículo 60º de la LOPJ señalaba la imposibilidad de coexistencia de los Juzgados de Paz en donde existe un Juzgado de Paz Letrado. Esta prohibición ha sido superada, a sugerencia de una propuesta de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)<sup>71</sup>; se trata de la Ley N° 28434, que ahora sí permite la coexistencia, lo que implicará a futuro la instalación de juzgados de paz en las ciudades, lo que, sin duda, supondrá el crecimiento de la justicia de paz y con ello un mejoramiento del acceso a la justicia<sup>72</sup>.

### 3. Elecciones del juez de paz.-

El artículo 152º de la Constitución establece que los Jueces de Paz provienen de elección popular. Norma innovadora que, sin embargo, no ha tenido una réplica en la realidad tal cual se diseñó por el constituyente y luego por el legislador.

De hecho, ha habido una demora inexplicable en el legislador para poner en práctica este nuevo modelo. Sin embargo, cuando finalmente se decidieron a

hacerlo, la salida planteada no ha sido la más idónea.

La norma constitucional fue desarrollada inicialmente por la Ley N° 27539, "*Ley que regula la elección de los Jueces de Paz*", que data del 4 de octubre del 2001. Esta ley regulaba el proceso para elegir a los jueces de paz en el territorio de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 152º de la Constitución Política. Se señalaba que los jueces de paz ejercen sus funciones por un período de tres años, pudiendo ser reelegidos. Señalaba que habrá cuando menos un juez de paz en cada distrito. Determinaba que el Presidente de la República, a solicitud del Presidente de la Corte Suprema, convoca a elecciones de Jueces de Paz y que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en coordinación con las Municipalidades y demás entidades que conforman el sistema electoral, se encarga de organizar y efectuar las elecciones de Jueces de Paz. Se estableció que en el caso de comunidades campesinas y nativas las elecciones se realizarán respetando sus usos y costumbres, debiendo la ONPE solamente supervigilar que las asambleas u otros métodos de elección directa expresen la real voluntad de los ciudadanos electores. Se planteaba que los candidatos a jueces de paz están prohibidos de postular a dos o más judicaturas simultáneamente y a realizar campaña política, bajo sanción de anulación inmediata de la inscripción. Además, ningún partido político, agrupación independiente, grupo vecinal o cualquier otra organización formal o informal, podrá auspiciar o patrocinar a los candidatos a jueces de paz.

---

<sup>71</sup> La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), fue una iniciativa que se creó por la Ley N° 28083, que conformó una mesa de trabajo plural presidida por el Presidente del Poder Judicial, e integrada por la Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia, dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso, un representante de los Colegios de Abogados, un representante de las Facultades de Derecho y cinco representantes de la sociedad civil con asiento ante el Acuerdo Nacional. Su mandato fue elaborar un Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia en un plazo de 180 días. Esta comisión culminó su trabajo presentando un plan integral que tenía un costo de 1,346 millones de nuevos soles (poco más de 400 millones de dólares) el 23 de abril del 2004. Quien escribe este ensayo fue Secretario Técnico de esta entidad.

<sup>72</sup> La Corte Superior de Lima a través de la Comisión de Asuntos de Justicia de Paz ya presentó un proyecto para la nominación de jueces de paz en Lima Metropolitana, habiéndose hecho coordinaciones al más alto nivel, con el Alcalde Metropolitana y alcaldes distritales, con esta finalidad.

Esta norma fue inicialmente modificada por la Ley N° 28035 del 21 de julio del 2003. Finalmente, tanto la Ley N° 27539, como la N° 28035, han sido derogadas por la Ley N° 28545, de 27 de mayo de 2005.

Conforme a la ley vigente, no se establece un modelo estándar de elección (modelo ONPE como se llamó), sino que la Sala Plena de cada Corte Superior de Justicia determinará, la modalidad de elección aplicable en los juzgados de paz de su jurisdicción. De hecho la intervención de organismos electorales es excepcional, cuando la mayor población u otras razones lo justifiquen. Solo la Sala Plena de cada Corte Superior señalará los juzgados de paz donde la elección deberá llevarse a cabo con la intervención de los organismos electorales. En estos casos la elección será convocada por el Presidente del Poder Judicial y no por el Presidente de la República. Con ello se ha buscado niveles de flexibilidad que permitan que la propia comunidad efectúe sus procesos electorales

Esta nueva ley ha traído otras novedades. El procedimiento típico para la elección más bien es que dos meses antes de que expire el mandato del juez de paz, la Presidencia de la Corte Superior de Justicia oficiará al alcalde distrital, al presidente de la comunidad o al agente municipal del centro poblado menor para que convoque a los vecinos de la localidad a una elección directa y democrática. En las comunidades campesinas y nativas que cuenten con juzgados de paz, las elecciones se llevarán conforme a sus usos y costumbres. Posteriormente cada Corte Superior de Justicia revisará que las personas elegidas cumplan

los requisitos establecidos en la presente Ley. Los jueces de paz ejercen sus funciones por un período de dos años, pudiendo ser reelegidos<sup>73</sup>.

Se señala en la nueva norma que conjuntamente se proclamarán jueces de paz accesitarios, que serán aquellos que alcancen la segunda y tercera votación más alta y serán los que reemplacen al Juez de Paz, en casos de vacancia del cargo, ausencia, licencia o vacaciones.

Hasta la fecha no se realizan las elecciones de jueces de paz. Los políticos en esto han sido erráticos. La Ley N° 27539, estableció en su Primera Disposición Transitoria y Final, que la elección de jueces de paz en todo el territorio de la República se realiza dentro de los dos años siguientes a la publicación de esta Ley, plazo que venció en el 2003. Posteriormente la Ley N° 28035 señaló que las elecciones serán en el año 2004. La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2004 (Ley N° 28128), dispuso en su Sexta Disposición Final que la elección de Jueces de Paz se desarrollará en el 2005.

La explicación a este problema de postergaciones ha sido que las elecciones diseñadas en el modelo ONPE eran sumamente onerosas. Significaban un costo de 100 millones de nuevos soles para el proceso mismo y 10 adicionales para la elaboración del padrón que debía elaborar el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)<sup>74</sup>. Otros han

<sup>73</sup> Se modifica lo dispuesto en las leyes N° 27539 y 28035 respecto a que el mandato era de tres años

<sup>74</sup> En conjunto sumaba aproximadamente 30 millones de dólares. El costo tan alto era absurdo si nunca se le ha dado recursos a la justicia de paz.

señalado que en realidad, el establecimiento de elecciones modelo ONPE hubiese significado una desnaturalización de los mecanismos tradicionales de las comunidades rurales del Perú.

Es importante señalar que a pesar de estas normas, el Poder Judicial ha venido en todo este tiempo designando jueces de paz. Para este efecto, se expidió la Resolución Administrativa N° 844-CME del 8 de enero de 1999, por la cual se facultó a los Presidentes de las Cortes Superiores a designar o ratificar a los jueces de paz de sus Distritos Judiciales, estableciéndose un procedimiento muy sencillo para la designación, que tenía en cuenta la participación ciudadana y respetaba lo que las comunidades realizaban en la medida que el candidato respeta el perfil estipulado por las normas. Luego se expidió la Resolución Administrativa N° 1062-CME-PJ de 22 de diciembre de 1999 que establece un procedimiento similar al previsto en la N° 844-CME.

Posteriormente, el Poder Judicial expidió la Resolución Administrativa N° 019-2004-CE-PJ el 5 de febrero del 2004, aprobando el "*Reglamento Transitorio de Designación de Jueces de Paz*", el que se encuentra vigente en la actualidad y ha sido la norma que en los hechos que ha permitido los procesos de nombramiento de los jueces de paz en todo el Perú hasta la fecha.

#### **4. Perfil del Juez de Paz.-**

Los requerimientos para ser juez de paz, conforme a lo que establece el art. 5° de la Ley N° 28545, son los siguientes:

- Ser peruano de nacimiento y mayor de 25 años.
- Acreditar que reside por más de tres años continuos en la circunscripción a la que postula.
- Saber leer y escribir.
- No estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida por ley.
- Tener ocupación conocida.
- Tener dominio, además del idioma castellano, del quechua, del aimara o la lengua que predomine en el lugar donde va a ejercer el cargo.
- Tener conducta intachable y reconocimiento en su comunidad.

La nueva norma deja sin efecto otros requerimientos referidos por la Ley N° 28035 y que eran:

- Haber cursado, cuando menos, educación primaria completa.
- No registrar antecedentes penales.
- Ser ciudadano y estar en plena capacidad de goce y de ejercicio de sus derechos civiles.
- No haber sido condenado por delito doloso.
- No encontrarse en estado de quiebra judicialmente declarada.
- No haber sido destituido de la Carrera Judicial o del Ministerio Público o de la Administración Pública.

Como puede observarse se determinan criterios bastante generales, que pueden resumirse en el hecho que deben ser personas que gocen del reconocimiento de su comunidad. Los jueces de paz resuelven conflictos "*a su leal saber y entender*". En esa medida, no requieren ser abogados, lo que puede

ser extraño para un lector extranjero, pero que responde a la lógica de una justicia básicamente conciliadora y de servicio a la comunidad. Son los propios vecinos, en espacios democráticos, los que eligen a estos jueces, los que además, son personas altamente estimadas por los vecinos y la comunidad en general.

Ello implica que los jueces de paz, son esencialmente líderes de su comunidad. Son personas que tienen una gran ascendencia frente a las partes en litigio, básicamente porque las conoce. En ese sentido, su autoridad, más que de un mandato legal, proviene de su aceptación cultural, de su legitimidad en la comunidad.

Ello difiere de las grandes ciudades, en donde el ciudadano, por lo general, ignora quién es el juez que puede resolver su caso. La administración de justicia profesional, suele ser impersonal y ese es uno de los límites que enfrenta si lo comparamos con la justicia de paz.

Otro aspecto a resaltar es la realidad de este perfil. Generalmente el juez de paz es un varón. Según datos de Wilfredo Ardito, solo el 14% de jueces de paz en el Perú son mujeres, lo que se explica por una serie de problemas como el machismo, los roles de la mujer y el hecho que pocas mujeres en los andes completan la primaria completa. Sin embargo, como advierte este autor, el porcentaje estaría in-

crementándose debido a que las mujeres “*hace apenas 5 años era solo 5%*.”<sup>75</sup>

En relación a la edad promedio, Ardito señala que para la elección de jueces de paz habría actualmente cierta preferencia por las personas con mayor educación, sin importar la edad, contrariando el principio ancestral de los andes peruanos de respeto a las personas mayores. Sin embargo Ledesma señala que el promedio de jueces de paz en las zonas rurales es de 50 años y “*es un criterio que hasta hoy se viene manteniendo*”<sup>76</sup>.

En el perfil del juez se considera consustancial la residencia en el lugar. No es solo para que se garantice el servicio judicial (servicio accesible), sino fundamentalmente por lo que dice Ledesma, “*afianzar la identidad cultural entre el juez y las partes, pues ambos comparten usos, creencias, valores, ritos de la zona bajo una misma cosmovisión del mundo en el que se desarrollan*”<sup>77</sup>. Además, se requiere que el juez tenga una ocupación o desempeñe un empleo, dado que, como ya se ha señalado, el juez de paz no puede hacer del cargo su modo de vida, pues no se percibe retribución económica por ello.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> ARDITO, Wilfredo. Op. Cit. p. 40. El autor compara esta situación en Venezuela, donde el 40% son mujeres y Colombia donde es 30%. Refiere que en la costa peruana el porcentaje sube al 27%

<sup>76</sup> LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. Op. Cit. P. 77

<sup>77</sup> Ibidem. p. 79

<sup>78</sup> Una descripción casi literaria pero que implica un buen ejemplo de este perfil del que estamos hablando la proporciona Ledesma haciendo una cita de un texto de Juan Mendez Osborn: Jueces de paz. Los albores de la justicia. En: Temas peruanos, La justicia de paz y el pueblo. Centro de Investigaciones Judiciales. Lima, 1987. El texto citado dice: “*Quinceto Gonzáles Arroyo, un hombre robusto de unos 60 años, cara redonda, cejas pobladas, nariz recta, de vestimenta típica, siempre con su sombrero de lana que le cala hasta la mitad de la frente, con pantalón de bayeta, su camisa de algodón, chaleco de casinete y sus ojotas, era el eterno juez de paz nombrado desde la Corte Superior de Apurímac, a propuesta de una terna que siempre encabezaba. Atendía en el corredor de su casa con techo de teja, en una pequeña mesita y sentado en un poyo de barro, a*

## 5. Hacia donde va la justicia de paz en el Perú.-

La justicia de paz ha sido todo un tema relevante de debate en los últimos años. El Congreso de la República ha buscado desarrollar la normatividad sobre las elecciones de jueces de paz, la CERIAJUS contempló proyectos concretos para desarrollarla<sup>79</sup> y el Poder Judicial viene impulsando desde los últimos dos años mecanismos para su elección y desarrollado una iniciativa para fortalecer la justicia de paz, a través de la creación de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz - ONAJUP.).<sup>80</sup>

Este es un proyecto muy interesante, pero que todavía no tiene resultados concretos. La ONAJUP ha sido creada para fortalecer la justicia de paz a nivel central y descentralizado. Tiene el mandato de proponer un Plan de Trabajo de Justicia de Paz que cubra los siguientes aspectos:

- Demarcación de la Jurisdicción y Competencia de los Juzgados de Paz.

---

*cualquier hora del día. Hombre de escasa instrucción, pero con un don natural de educación. Hacía la justicia con dignidad y sencillez. Severo con el culpable, le aplicaba la pena, por lo general una noche de cárcel, si se trataba de robo, devolución del objeto e indemnización, la que consistía en un par de días de trabajo o unos soles, un buen sermón, llevando luego a las partes a la capilla del pueblo. Si se trataba del honor de una menor hacía lo posible por arreglar y terminar en un matrimonio, del que resultaba el padrino. Amigo fiel de la maestra y de todos los vecinos"*

<sup>79</sup> La CERIAJUS planteó varios aspectos para la justicia de paz. Planteó la necesidad de desarrollar una vinculación de la justicia de paz en una mejor estructura territorial buscando un acercamiento con las municipalidades. Con ello se buscaba de algún regresar a los orígenes de la institución, pues podemos decir que la justicia de paz fue históricamente una justicia municipal en el Perú. Asimismo, se propuso dotar a la justicia de paz de los medios logísticos mínimos necesarios para su labor, que cuente con algún medio de supervisión del trabajo que no desconozca su labor en el entorno social concernido y que pueda desarrollarse en zonas urbanas del país en relación con las Municipalidades

<sup>80</sup> Creada mediante Resolución Administrativa Nº 150-2004-CE-PJ. El antecedente fue la creación de la Comisión de Justicia de Paz creada mediante Resolución Administrativa de fecha 1 de octubre del 2003

- Implementación de la Justicia de Paz en las principales ciudades del país.
- Creación e implementación de Juzgados de Paz en las fronteras del país.
- Difusión, Cursos y Talleres.
- Capacitación de los Jueces de Paz.
- Investigación y propuestas para cambios legislativos.

Este órgano será el que apoye al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que es quien legalmente define anualmente la política de desarrollo de la Justicia de Paz. Según las normas corresponde al Consejo Ejecutivo Distrital respectivo, proponer la creación o supresión de juzgados de paz, teniendo en cuenta las condiciones demográficas, capacidad de la población de acceso a la justicia, carga procesal, necesidad del servicio y, las facilidades de comunicación entre las diversas instancias del Poder Judicial. Esta oficina central y las descentralizadas que se creen coadyuvará a esta tarea.

No hay duda que el futuro es promisorio para la justicia de paz. Hay un movimiento regional y en el Perú hay preocupación en el tema. La reciente modificación del artículo 60º de la LOPJ, por la Ley Nº 28434, que establece la posibilidad de coexistencia de Juzgados de Paz Letrados y Juzgados de Paz, y que supera una prohibición que ha impedido que puedan funcionar jueces de paz en ciudades, implica que el potencial de desarrollo de la justicia de paz es inmenso, lo que puede significar una reforma silenciosa y de muy bajo costo.

En efecto, este cambio puede producir una reforma sustantiva respecto a la apreciación de la justicia por



parte de la ciudadanía, debido a que la justicia de paz, desarrollada principalmente en el ámbito rural, puede ahora operar en las zonas urbanas, ocupando un espacio hasta hoy vacío, posibilitando un mayor acceso a la justicia.

El Poder Judicial no ha desarrollado un esquema de crecimiento a partir de la justicia de paz, debido básicamente a que ésta ha estado limitada, como ya se ha visto, a sectores específicos de la población. Sobre el particular, es importante recordar que la justicia de paz agrupa al mayor porcentaje de jueces en el sistema, lo que la convierte en una pieza esencial para lograr el acceso a la justicia de la mayoría de los ciudadanos. Dato relevante a considerar, como ya se señaló, es que la población confía mayoritariamente en éstos, a pesar que no reciben casi ninguna ayuda del Estado.

Además, debe hacerse mención a las serias limitaciones para acceder a la justicia profesional, por la escasa oferta de servicios. El Poder Judicial no ha crecido en la dimensión que se requiere y sus servicios son deficitarios en la medida que muy pocas personas atienden una demanda mayor de la que pueden procesar. A esto agreguemos como dato lo que señala el PNUD: un tercio de la población peruana no accede a los servicios de justicia<sup>81</sup>.

En ese sentido, pareciera que la gran salida al problema de la falta de acceso y escasez de recursos económicos, es la justicia de paz. La fórmula de la

CERIAJUS de vincular al Poder Judicial y a las Municipalidades en una alianza estratégica, es viable y muy importante en este contexto. No olvidemos que ya desde la Constitución de 1823, la primera Constitución de la República, se dispuso que *“los alcaldes son jueces de paz de su respectiva población”*.

Debe señalarse que las Municipalidades Provinciales y Distritales son espacios de gobierno local muy consolidados en el Perú, que funcionan democráticamente, en donde opera una interrelación Estado-sociedad muy importante y se realiza la prestación y regulación de una serie de servicios públicos: saneamiento ambiental, seguridad, transporte, educación, salud, zonificación, registros civiles, comercialización, limpieza, ornato, a los que se han ido agregando otros más vinculados a la generación de servicios alternativos pero muy necesarios como son la participación vecinal, programas sociales, las defensorías de los niños y adolescentes, oficinas de empleo, transparencia en la información, entre otros.

Precisamente, en la ruta de estos servicios alternativos o complementarios, el apoyo a los servicios de justicia y la alianza que es preciso realizar en esta materia entre el Poder Judicial y las Municipalidades, constituye un aspecto que ha motivado la necesidad de iniciar esta articulación y que permita que los ciudadanos de las zonas urbanas puedan tener de una manera accesible un servicio de justicia de paz que permita la solución de problemas de poca monta, de manera fácil y rápida.

---

<sup>81</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. De la Exclusión a la Confianza. Informe de Misión. Lima, 2001. p. 11

Esta alternativa servirá para legitimar dos aspectos: el espacio municipal, al posibilitar que se le brinde al vecino un servicio muy importante; y al Poder Judicial, pues permitirá que éste se acerque al ciudadano también de las ciudades y que pueda solucionar rápidamente sus conflictos.

El tema es muy importante, pues abre una alternativa a un problema serio que no tiene una salida en el corto plazo, que no requiere inversiones inmensas, sino el apoyo de las municipalidades. La estrategia considera la necesidad de acercar la justicia a la gente sin que ello implique mayores costos al Poder Judicial. El reto para su configuración es de qué manera podemos mejorar el acceso a la justicia, sin que ello implique una mayor erogación fiscal.

Para ello se propone un acercamiento con los gobiernos locales que permitirá se pueda asumir un servicio más a la ciudad, a efectos de que se puedan solucionar los conflictos de sus vecinos. En ello es paradójico decir que si bien el Perú tiene una rica experiencia en justicia de paz, en este ámbito de justicia de paz urbana, la experiencia colombiana y venezolana puede ser un importante referente a tener en cuenta.

En ese sentido, es importante advertir que este tema está aún en sus inicios para ser desarrollado. Los ha planteado la ONAJUP y lo viene definiendo la Corte de Lima a través de la Comisión de Asuntos de Justicia de Paz, la misma que ha definido algunos lineamientos técnicos para la creación y puesta en funcionamiento de estos nuevos juzgados de paz, la misma que se ha definido todavía a través de planes

piloto para evaluar el funcionamiento de la gran ciudad<sup>82</sup>.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que establecer estos juzgados de paz urbanos va a requerir analizar variables como las siguientes:

- Determinar de modo técnico la población que debe ser atendida por juzgados de paz (indicador básico de población/juez);
- Identificación de las zonas geográficas que requieren ser atendidas por juzgados de paz (zonas de conflictividad social que por su densidad poblacional lo requiere);
- Analizar los tipos de conflicto que se asume existen en las zonas determinadas;
- Carga procesal idónea a ser atendida;
- Forma de prestación del servicio (horarios, facilidades logísticas que se requieren, apoyo policial, entre otros).

Estos criterios deben definir el diseño modular del juzgado de paz que debe replicarse según las condiciones en que opere y las facilidades que otorgue la Municipalidad correspondiente, lo que servirá para confeccionar un *Plan de Necesidades* que debe integrar un estudio para determinar el número de jueces de paz que se requieren, atendiendo al mapa territorial y de necesidades de justicia de paz de la comunidad.

---

<sup>82</sup> El autor de esta nota viene colaborando con la citada Comisión de Asuntos de Justicia de Paz, para este nuevo proyecto. La Comisión ha determinado que el mecanismo debe ser gradual para que no se desborde el funcionamiento de juzgados de paz

Definidos los aspectos técnicos planteados en el punto anterior, y aprobada que sea la relación de los juzgados de paz propuestos por la Corte respectiva al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, se procederá a nombrar a los jueces de paz, conforme a los procedimientos previstos en la legislación vigente.

El desarrollo del proyecto requiere el imprescindible apoyo de las Municipalidades, sin las cuales no será posible ejecutarlo. La estrategia diseñada involucra que sean los gobiernos locales quienes presten las facilidades logísticas para que puedan funcionar (local, mobiliario y otros elementos).

Sin embargo, uno de los principales aspectos a considerar en esta tarea es establecer el perfil del juez de paz que se requiere. La Comisión de Asuntos de Justicia de Paz de la Corte de Lima ha considerado que los jueces de paz urbanos deben ser vecinos notables o personas influyentes dentro de su comunidad, que tengan verdadera vocación de servicio y

estén interesados en contribuir con la justicia. Se plantea que no sean necesariamente abogados, ya que la visión legalista y formalista de los letrados, puede ser inconveniente para promover la solución de conflictos en nuestro país.

Si la justicia de paz goza de una apreciable legitimidad social, es conveniente mirarla, apoyarla y ver qué de positivo podemos extraer de esta experiencia, por medio de la cual la comunidad, fundamentalmente rural, resuelve sus conflictos. No toda réplica de una experiencia exitosa es positiva, pues las condicionantes de funcionamiento son las que explican muchas veces la eficacia de ésta. Esto implica que si bien la justicia de paz tal cual está diseñada es funcional a su objetivo, ello no necesariamente será así en un contexto diferente. Por ello, es importante que en el Perú esta nueva experiencia no sea objeto de improvisaciones ni medidas no meditadas adecuadamente que afecten a la justicia de paz.

## **Anexo 3**

### **Acceso a la Justicia, Pueblos Indígenas**

#### **y Derechos Humanos**

#### **-Un Desafío para la Administración de Justicia Penal-**

Silvina Ramírez\*

#### ***Administración de Justicia e interculturalidad***

La administración de justicia oficial<sup>83</sup> en las dos últimas décadas es interpelada permanentemente por el desafío de convivir y coordinar con la administración de justicia indígena. Este desafío asume diferentes matices, pero sin lugar a dudas se convierte en uno complejo y difícil de enfrentar cuando incorporamos a su análisis el acceso a la justicia de los miembros de los pueblos indígenas al sistema de justicia oficial y el tema de los derechos humanos traducido en los límites –discutibles en cuanto a su existencia– que deben imponerse a la justicia de los Pueblos indígenas ante la potencial violación a los derechos fundamentales.

---

\* Directora Ejecutiva del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y Profesora de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>83</sup> Utilizo el término “oficial” para referirme a la justicia que surge de los aparatos del Estado. Prefiero dejar de lado el término “estatal”, dado que si existe un auténtico reconocimiento de la diversidad los derechos de los Pueblos indígenas también se convierten en derechos del Estado en el que habitan.

De este modo, la diversidad cultural frente a los derechos humanos se ha convertido en uno de los temas más sensibles tanto en su análisis teórico como en los modos de instrumentación. Pero antes de presentar concretamente el problema que constituye la relación entre diversidad y derechos humanos (y sus posibles soluciones), vale la pena señalar algunos presupuestos que dan forma y contenido al sistema de justicia oficial frente a los Derechos de los Pueblos indígenas, dentro de un determinado modelo de Estado que se encuentra en permanente construcción.

Así, uno de los temas que abrió una profunda discusión en las últimas décadas es el de la construcción de ciudadanía y en cómo preservar las relaciones de igualdad para consolidar un Estado equitativo. La construcción de ciudadanía presenta un desafío no sólo para el Estado sino también para los debates suscitados en el seno de las organizaciones y movimientos indígenas.

Más allá del doble status que presentan los miembros de los Pueblos indígenas, ciudadanos del Estado en el que habitan e indígenas de los diferentes pueblos, lo cierto es que el Estado tiene la obligación de administrar justicia, en el caso que nos ocupa, para todos sus ciudadanos, entre ellos los ciudadanos indígenas.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> No desconocemos en este punto que numerosas organizaciones indígenas e indígenas no se reconocen como “ciudadanos de un Estado determinado”, sino que reivindican su condición de miembro de un determinado Pueblo.

Este principio de igualdad –igual ciudadanía frente a la ley- indiscutible y pilar de los Estados modernos- no se respeta en la práctica con la misma fuerza que se predica en los diferentes foros. La igualdad se respeta cabalmente si se aplica –paradójicamente- de modo diferenciado. En el caso de los indígenas, hacer valer el principio de “aplicación de la ley de la misma manera para todos los habitantes” se traduce en un trato discriminatorio y racista.

Comprender meditadamente el párrafo anterior no es una tarea sencilla. Existe, en la práctica, inconciencia pero también responsabilidad frente al desconocimiento o ignorancia de las diferencias. Esto no puede dejar de señalarse; el Estado, fiel a las bases que lo nutren, debe hacer prevalecer en el juego democrático el principio de igualdad, principio que es aplicable a todos los ciudadanos y que debe ser entendido como aquel que respeta el ejercicio de todos los Derechos.

Las diferencias deben teñir toda la vida democrática. En el caso de los Pueblos indígenas, y concretamente alrededor de la administración de justicia, el Estado debe adoptar distintas vías para demostrar que es un Estado que respeta el principio de igualdad, que considera que todos los habitantes son ciudadanos, y que la diversidad forma parte de su entramado.

Estas vías pueden ser resumidas en:

- reconocimiento de las formas de resolución de conflictos de los Pueblos indígenas.

- incorporación a las normas oficiales de instituciones que contemplen la diversidad para respetar el principio de igualdad.
- armonización de la legislación y adecuación de la práctica para la inclusión de los Pueblos indígenas en la administración de justicia.

Si el Estado cumple el desafío de articular estos caminos estará en condiciones de cumplir con los mínimos objetivos de democratización. Lo que pondremos de relieve en este trabajo es –dentro de estas diversas vías mencionadas, no exclusivas ni excluyentes- que en lo que atañe a los derechos humanos, el Estado puede enfatizar sus ejes democráticos prestando especial atención a la cosmovisión de los Pueblos indígenas y su dignidad como Pueblos cuando aplica determinadas sanciones.

### ***El Movimiento indígena y sus demandas***

En las últimas décadas el movimiento indígena adquiere en Latinoamérica una presencia que fue ganando fuerza paulatinamente. El reconocimiento a nivel internacional, su lucha por la identidad, sus permanentes reivindicaciones generaron un impacto político al interior de los Estados, pero luego de este “primer sacudón”, se ha vuelto a producir una suerte de acomodamiento entre sus demandas y las posturas internacionales y nacionales<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Rachel Sieder (ILAS) y Jessica Witchell (AFRAS, Universidad de Sussex) “Impulsando las Demandas Indígenas a través de la Ley: Reflexiones sobre el Proceso de Paz en Guatemala “

“...A través de su creciente participación en la arena internacional, las demandas de los pueblos indígenas se encuentran configuradas por procesos institu-

Es difícil saber diagnosticar cuál será la proyección de estas demandas –y consecuentemente las reacciones de los Estados- en el futuro. Ciertamente podría pensarse que la construcción del tan ya remanido Estado pluricultural significará un intercambio más fluido entre diferentes centros de poder. No obstante, los movimientos indígenas aún no han alcanzado a reunir la fuerza suficiente para poder estar en un pie de igualdad frente a otros sectores políticos. Si bien no existe homogeneidad en el lugar que ocupan los movimientos indígenas en los diferentes países latinoamericanos, ninguno alcanza la cohesión suficiente para equilibrar los centros de decisión y de poder.

A partir de la lucha de los movimientos indígenas por el reconocimiento de sus derechos y de sus sistemas de autoridades, los instrumentos internacionales aceptan sus demandas y con ellos, las legislaciones nacionales deben adecuar sus disposiciones a una realidad que consistentemente habían ignorado. Claro está que esta descripción simplista de un proceso que lleva décadas de desarrollo y de vaivenes, deja de lado una discusión interna rica en argumentos que no tienen otro telón de fondo que un replanteo profundo de la situación jurídica de los pueblos indígenas. Aunque la discusión parece haber sido saldada favorablemente a favor de estos últimos, lo que

---

*cionales internacionales y maneras internacionales de “imaginarse lo real”. Existe ahora un lugar reconocido para los pueblos indígenas en la arena internacional. Esta posición es estratégicamente beneficiosa, posibilitándole a estos la articulación de sus demandas, aunque sea en un formato específico. Sin embargo, esta creciente participación de los pueblos indígenas también actúa para legitimar la expansión y reproducción de las mismas instituciones internacionales y sus discursos legales. Las demandas que han surgido de las experiencias de vida de los pueblos indígenas se encuentran ahora comprometidas, a través del uso estratégico de estos canales institucionales internacionales, al mantenimiento de estos mismos poderes y por lo tanto se encuentran configuradas y limitadas de acuerdo a esta lógica...”*

significa reconocerles su doble calidad de indígenas y de ciudadanos de un determinado Estado, lo cierto es que aún hoy pueden escucharse los ecos de voces disidentes que auguran la disolución de la unidad estatal y la subversión de un orden construido bajo el imperio de un orden jurídico monolítico y cerrado, en donde no existe espacio para el “diferente”.

Aquellos que defienden el reconocimiento de los derechos indígenas alegan, entre otras razones, que el desarrollo futuro del Estado se encuentra supeditado al desarrollo de los pueblos indígenas. Que la pacificación social sólo puede alcanzarse con este reconocimiento, el que se presenta como un elemento esencial en el proceso de cohesión y unificación. Asimismo, otro argumento de peso es aceptar que la plurinacionalidad no significa aceptar la existencia de Estados paralelos o territorios separados. Se trata simplemente de que el Estado reconoce a cada ser humano que lo integra, el derecho a vivir dentro de su propia cultura, lo que no significa que los indígenas dejen de ser ciudadanos del Estado al que pertenecen. Por último -obviamente, sin agotar la argumentación- el Estado reconoce que su sociedad no es homogénea, y que por lo tanto no puede afirmar una unidad, lo que implica que sea imposible legislar para todos los ciudadanos de la misma forma, y -paradójicamente- que sea necesario marcar diferencias para evitar discriminaciones.

Por el contrario, los que se oponen al reconocimiento se remiten a la existencia de tradiciones que tienen por sustento un proyecto de unidad nacional, lo que

no deja resquicios para el desarrollo de la diversidad. Si bien admiten la existencia de particularidades culturales de los grupos étnicos, el proyecto de construcción de un Estado unitario debe significar un acercamiento de las culturas y su nivelación a partir de la interacción. El fantasma que acecha con insistencia es el socavamiento de la unidad estatal. Por otra parte, se enfatiza el perfil de un Estado moderno, que es el que define un único sistema jurídico nacional y consagra el monopolio estatal del uso legítimo de la violencia, por lo tanto la administración de justicia por parte de las comunidades indígenas sólo puede tener un carácter subsidiario a la justicia oficial, limitándose a aquellos casos no previstos por el orden estatal.

### ***Reconocimiento del Derecho Indígena y Respeto de los Derechos Fundamentales***

Una vez que se avanza en el camino del reconocimiento, el tema de los límites al ejercicio del derecho indígena es insoslayable<sup>86</sup>. Constituye uno de los puntos más complejos de las discusiones, ya que involucra la admisión o no de la universalidad de ciertos valores que regirían sin hacer distinción de espacio, tiempo o culturas. En general existe consenso alrededor de la existencia de un límite que no puede ser traspasado, constituido por el pleno respeto de los derechos humanos fundamentales.

---

<sup>86</sup> "Límite" que siempre se encuentra asociado al respeto de los derechos humanos y a su potencial violación por determinadas prácticas.

La dificultad se presenta cuando se intenta conceptualizar lo que se entiende por derechos humanos fundamentales. Más allá de que existe abundante material que desde las concepciones de derecho internacional aportan claridad al tema, y destacan un rasgo de humanidad común a todos los seres humanos, que no admite diferenciación en razón de raza, edad o religión, lo cierto es que estas definiciones han sido dadas desde la "mirada occidental", y es recién en los últimos años cuando los representantes de los Pueblos indígenas tienen algún tipo de cabida en las discusiones de las organizaciones internacionales.

Si bien las constituciones de los Estados por lo general<sup>87</sup> expresan el reconocimiento de la administración de justicia indígena<sup>88</sup>, y el convenio 169 de la OIT, asimismo, expresa claramente este reconocimiento en su art. 8 en los siguientes términos:

- 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.*
- 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario,*

---

<sup>87</sup> Con algunas "lamentables" excepciones, como es el caso chileno.

<sup>88</sup> Reconocimiento que es condicionado siempre a las leyes del Estado, pero que pueden ser interpretado en sentido más amplio, a fin de no vaciar la jurisdicción indígena.

*deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.*

Podemos concluir del contenido de este artículo y del propio reconocimiento constitucional, que los Estados tienen la obligación de instrumentar los procedimientos para superar los conflictos que puedan producirse por la interacción de diferentes culturas. Es así que no basta con imponer un límite, sino que se deben articular los modos de control en caso de violación de los derechos humanos, clarificando cuál es el contenido de dicha violación.

Por otra parte, una caracterización relevante a la hora de aportar los rasgos definitorios del derecho indígena es indagar acerca de las clases de sanciones. Si bien ya se ha expresado que -por lo general- los distintos Pueblos indígenas poseen un sistema de sanciones claramente definidas, existe la necesidad de articular un punto de encuentro entre éstas y las sanciones definidas oficialmente. No obstante es deseable otorgar a las comunidades su derecho a administrar justicia, también es imprescindible delimitar un límite preciso que se encuentra -precisamente- en la no vulneración de los derechos humanos fundamentales.

### ***El problema y sus soluciones: algunos acertijos***

Sintetizando lo expuesto hasta el momento, y estableciendo claramente el problema que enfrenta la

diversidad cultural –desde la administración de justicia- cuando se enfrenta a los derechos humanos: por una parte, la justicia indígena posee sus propias reglas fundamentadas en sus valores, sus tradiciones, sus pautas culturales, su cosmovisión del mundo. Por la otra, los derechos humanos, si bien definidos desde la perspectiva occidental, han sido incorporados como universales en numerosos instrumentos internacionales. **La tensión que se produce entre este bagaje cultural y lo que ha sido consensuado y definido en el plano internacional y con consecuencias en lo nacional como son los derechos humanos con un contenido universal, independiente de las culturas que se trate, es lo que constituye el centro de este debate.**

Frente a un problema como el aquí presentado pueden darse diferentes soluciones. Desde adoptar una postura relativista frente a los derechos humanos, trivializando por consiguiente su contenido y diluyendo el problema dado que cada cultura puede ejercer sus prácticas con total independencia de lo que otras culturas consideren como valioso o correcto; hasta posturas que consideran que los derechos humanos son inviolables y como consecuencia de ello la imposición de determinadas sanciones por parte de los Pueblos indígenas constituyen claras violaciones a los derechos humanos.

Desde nuestra perspectiva, una solución coherente con los planteos que subyacen al ámbito estrictamente jurídico es la imposición de una valla que no puede ser franqueada, y que constituye nada menos



que adjudicar relevancia al parentesco de todos los seres humanos (en términos de humanidad) por encima de la diversidad de las formas que lo expresan. Lo cual no implica el desconocimiento de la heterogeneidad de las culturas. Antes bien, intenta evitar una fragmentación inevitable desde una dimensión, dado que cada cultura deja fuera de su ámbito a multitud de seres humanos que no la comparten; pero también significa detectar el rasgo común predicable de todo ser humano: el de la dignidad de la persona.

El conflicto resurge nuevamente cuando se impone con una fuerza inusitada el interrogante de cuál sanción es más lesiva para la dignidad del ser humano. En otras palabras, por ejemplo, si es más gravoso obligar al autor de un delito a realizar un trabajo comunal, quizás interpretado como el sometimiento a trabajos forzados, o la imposición de una condena privativa de libertad por un tiempo más o menos prolongado -que constituye una medida impensable e inexistente en la comunidad-, independientemente de que esta medida goce de absoluta legitimidad.

Este interrogante, sin embargo, cede frente a castigos tales como la pena de muerte, ya que considero que no es admisible -bajo ninguna circunstancia- que se incurra en sanciones como la mencionada, violatoria de todas las disposiciones internacionales que salvaguardan los derechos humanos. Este argumento no sólo se justifica en la creencia expresada en párrafos anteriores de la existencia de determinados

derechos que son incuestionables e innegociables<sup>89</sup>, sino que la defensa de la integridad cultural no exige que todas sus prácticas sean respetadas.

Consideramos que deben matizarse las posturas extremas. Admitir que es preciso llegar a definiciones interculturales de lo que se entiende por derechos humanos, en donde participen todos los involucrados. Admitir asimismo que es posible que la administración justicia indígena en algunos casos involucre ciertas violaciones a los derechos humanos, y en ese sentido el Estado debe pergeñar un mecanismo que permita su control.

Este control puede estar dado por diversos procedimientos. El que se presenta como el más adecuado, y en coincidencia con algunos autores, es el de un jurado escabinado, formado por jueces y miembros de las comunidades indígenas, en donde se puede discutir y finalmente arribar a la solución que exige el caso<sup>90</sup>. Sin ignorar que estas alternativas son difíciles de implementar y que su desarrollo puede significar todo un proceso, es sin duda uno de los tantos caminos que debemos transitar si pretendemos genuinamente alcanzar un Estado intercultural.

Sólo resta dilucidar el acertijo, aquel que expresa el principio de igualdad unido insoslayablemente al de la diferencia, facilitando el acceso a la justicia de los pueblos indígenas -lo que incluye también el reconoci-

<sup>89</sup> El Tribunal Constitucional de Colombia ha establecido algunos límites insalvables, tales como la pena de muerte y la tortura.

<sup>90</sup> Yrigoyen Fajardo, Raquel: *Pautas para la coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999, p. 98 (Disponible en: <http://www.alertanet.org/dc-ryf-criterios.htm>).

miento de la justicia indígena- volviendo a repensar el contenido de los derechos humanos desde una perspectiva más amplia que necesariamente debe incorporar la variable cultural, y en ese sentido estar dispuesto a profundizar el respeto y la tolerancia. Considero que

se puede avanzar en el discernimiento de algunos de los temas presentados someramente en estas pocas hojas, sin desconocer que existe un punto de insolubilidad –o inconmensurabilidad- entre culturas difícil de zanjar.

## Anexo 4

### “LAS REGLAS DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD”

Por la Secretaría Permanente de la  
Cumbre Judicial Iberoamericana  
(Consejo General del Poder Judicial  
del Reino de España)

#### **Resumen**

*El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad: poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener su tutela. Las personas vulnerables encuentran mayores obstáculos para el ejercicio de sus derechos, por lo que los poderes públicos deben llevar a cabo una actuación más intensa para*

*eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social.*

*Con dicho fundamento, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana está abordando la elaboración de las “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. En los trabajos, que se encuentran en una fase muy avanzada, también participan la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados.*

*Estas Reglas recogen unas bases de reflexión sobre los problemas del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, así como recomendaciones para los poderes públicos y para quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. Y se refieren tanto a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia, como al trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.*

## **SUMARIO**

### **RESUMEN**

#### **1.- ORDENAMIENTO JURÍDICO Y PERSONAS VULNERABLES**

- 1.1.- IGUALDAD FORMAL E IGUALDAD SUSTANCIAL ANTE LA LEY
- 1.2.- PAPEL DEL SISTEMA JUDICIAL EN LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL ORDENAMIENTO
- 1.3.- SISTEMA JUDICIAL Y COHESIÓN SOCIAL

#### **2.- ACCESO A LA JUSTICIA**

- 2.1.- UN ENFOQUE FUNCIONAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA
- 2.2.- HACIA UNA FOCALIZACIÓN EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES

#### **3.- ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES**

- 3.1.- EFECTIVIDAD DE LA TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS VULNERABLES
- 3.2.- ACTUACIÓN DEL ESTADO PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS VULNERABLES
- 3.3.- POLÍTICAS JUDICIALES
- 3.4.- MEDIDAS DE DERECHO PROCESAL

#### **4.- LAS PERSONAS VULNERABLES**

- 4.1.- DELIMITACIÓN CONCEPTUAL
- 4.2.- INCREMENTO DE LA VULNERABILIDAD

#### **5.- SOBRE LA ELABORACIÓN DE LAS REGLAS DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD**

- 5.1.- TRABAJOS CONDUCENTES A LA ELABORACIÓN DE LAS REGLAS

- 5.1.1.- *La Cumbre Judicial Iberoamericana*
- 5.1.2.- *Participación de otras Redes Iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial*
- 5.1.3.- *Financiación*

#### 5.2.- NATURALEZA JURÍDICA

#### 5.3.- FINALIDAD, BENEFICIARIOS Y DESTINATARIOS

#### 5.4.- CONTENIDO

- 5.4.1.- *Reglas relativas a la actuación como parte en el proceso*
- 5.4.2.- *Condiciones de realización de un acto judicial*

#### 5.5.- EFECTIVIDAD DE LAS REGLAS

### **ANEXO: REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **CAPÍTULO I: PRELIMINAR**

##### SECCIÓN 1ª.- FINALIDAD

##### SECCIÓN 2ª.- BENEFICIARIOS DE LAS REGLAS

- 1.- *Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad*
- 2.- *Edad*
- 3.- *Discapacidad*
- 4.- *Pertenencia a comunidades indígenas*
- 5.- *Victimización*
- 6.- *Migración y desplazamiento interno*
- 7.- *Pobreza*
- 8.- *Género*
- 9.- *Pertenencia a minorías*
- 10.- *Privación de libertad*

SECCIÓN 3ª.- DESTINATARIOS: ACTORES  
DEL SISTEMA DE JUSTICIA

## **CAPÍTULO II: EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS**

SECCIÓN 1ª.- CULTURA JURÍDICA

SECCIÓN 2ª.- ASISTENCIA LEGAL Y DEFENSA PÚBLICA

- 1.- *Promoción de la asistencia técnico jurídica de la persona en condición de vulnerabilidad*
- 2.- *Asistencia de calidad, especializada y gratuita*

SECCIÓN 3ª.- DERECHO A INTÉRPRETE

SECCIÓN 4ª.- REVISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS REQUISITOS PROCESALES COMO FORMA DE FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA

- 1.- *Medidas procesales*
- 2.- *Medidas de organización y gestión judicial*

SECCIÓN 5ª.- MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- 1.- *Formas alternativas y personas en condición de vulnerabilidad*
- 2.- *Difusión e información*
- 3.- *Participación de las personas en condición de vulnerabilidad en la Resolución Alternativa de Conflictos*

SECCIÓN 6ª.- SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

## **CAPÍTULO III: CELEBRACIÓN DE ACTOS JUDICIALES**

SECCIÓN 1ª.- INFORMACIÓN PROCESAL O JURISDICCIONAL

- 1.- *Contenido de la información*
- 2.- *Tiempo de la información*
- 3.- *Forma o medios para el suministro de la información*

4.- *Disposiciones específicas relativas a la víctima*

SECCIÓN 2ª.- COMPRENSIÓN DE ACTUACIONES JUDICIALES

- 1.- *Notificaciones y requerimientos*
- 2.- *Contenido de las resoluciones judiciales*
- 3.- *Comprensión de actuaciones orales*

SECCIÓN 3ª.- COMPARECENCIA EN DEPENDENCIAS JUDICIALES

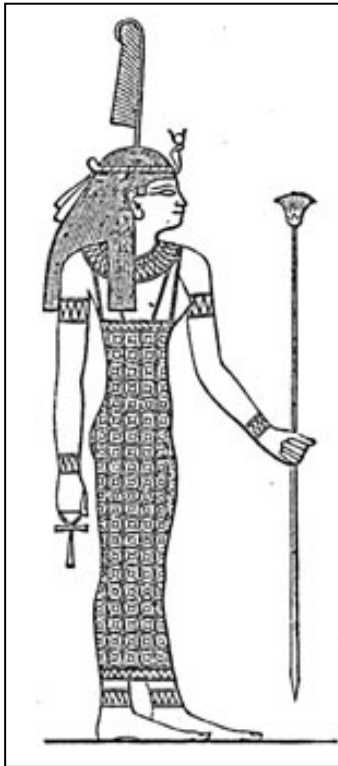
- 1.- *Información sobre la comparecencia*
- 2.- *Asistencia*
- 3.- *Condiciones de la comparecencia*
- 4.- *Seguridad de las víctimas en condición de vulnerabilidad*
- 5.- *Accesibilidad de las personas con discapacidad*
- 6.- *Participación de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales*
- 7.- *Integrantes de comunidades indígenas*

SECCIÓN 4ª.- PROTECCIÓN DE LA INTIMIDAD

- 1.- *Reserva de las actuaciones judiciales*
- 2.- *Imagen*
- 3.- *Protección de datos personales*

## **CAPÍTULO IV: EFICACIA DE LAS REGLAS**

- 1.- PRINCIPIO GENERAL DE COLABORACIÓN
- 2.- COOPERACIÓN INTERNACIONAL
- 3.- INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS
- 4.- SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DE PROFESIONALES
- 5.- NUEVAS TECNOLOGÍAS
- 6.- MANUALES DE BUENAS PRÁCTICAS SECTORIALES
- 7.- DIFUSIÓN
- 8.- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO



Uno de los símbolos de la Justicia era la pluma de avestruz. Era el símbolo de Maat, diosa de la Verdad y de la Justicia para los egipcios, quienes eligieron este símbolo porque las plumas del avestruz son todas rectas e iguales y representan el principio de la igualdad de todos los que reclamaban justicia ante los tribunales. Cuando el juez fallaba a favor de una de las partes, solía inclinar la pluma hacia la que tenía la razón. Los faraones y los altos magistrados se hacían acompañar de abanicos compuestos por este tipo de plumas.

(Exposición “Símbolos y ritos de la Justicia”, Madrid, 2006<sup>91</sup>)

“Es de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacidamente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; es también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al Juez a escuchar su reclamación y a responder de ella.

Tal poder es por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar

<sup>91</sup> Carlos BERBELL BUENO y Yolanda RODRÍGUEZ VIDALES, Folleto explicativo de la Exposición “Símbolos y Ritos de la Justicia”, organizadas por el Consejo General del Poder Judicial y por el Tribunal Supremo de España (2006), página 6.

en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes”

(Alexis de TOCQUEVILLE<sup>92</sup>)

## 1.- Ordenamiento jurídico y personas vulnerables

### 1.1.- Igualdad formal e igualdad sustancial ante la Ley

Desde finales del siglo XVIII, especialmente con motivo de la Revolución Francesa, se produjo un importante avance en el igualitarismo jurídico, que se centró en la igualdad de los ciudadanos ante la norma jurídica. De esta manera, el Estado ha reconocido la igualdad de derechos ante la Ley, de tal forma que el ordenamiento reconoce a todos los ciudadanos (universalidad) los mismos derechos (igualdad formal).

Pese a la enorme importancia de este reconocimiento, también es verdad que el mismo se ha demostrado insuficiente para la efectividad de la igualdad, de tal manera que en muchos lugares las desigualdades reales son cada vez mayores. Así las cosas, las sociedades del siglo XX fueron abandonando el individualismo propio de las corrientes liberales, reconociendo obligaciones sociales de los poderes públicos.

<sup>92</sup> Cita recogida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en “Democracia, jueces y control de la Administración”, editorial Civitas, Madrid, 1995, página 154.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un proceso de incremento de las funciones de un Estado preocupado por extender los servicios sociales (Estado del bienestar o *welfare state*), dando lugar crecientemente a lo que BOBBIO<sup>93</sup> denomina función promocional del ordenamiento, es decir, provocando o alentando la realización de los comportamientos socialmente deseados. En este marco, muchos países han dado un importante paso hacia la efectividad de la igualdad facultando a los poderes públicos a remover todos aquellos obstáculos que impiden la igualdad sustancial o material: la desigual situación de partida requiere la adopción de medidas que tiendan a reequilibrar dicha situación<sup>94</sup>. Nacen así en EEUU las denominadas *affirmative actions* a través de las cuales se pretende paliar situaciones de desigualdad de un grupo de población.

La expresión acción positiva comprende todo “trato formalmente desigual cuya finalidad es avanzar hacia la igualdad sustancial, en especial a favor de las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente preteridos”<sup>95</sup>. De esta manera, la propia Ley asume un papel de instrumento de dinamización del cambio social<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Norberto BOBBIO, “La función promocional del Derecho”, en “Contribución a la teoría del Derecho”, Debate, 1989, páginas 375 y ss.

<sup>94</sup> M<sup>a</sup> Josefa RIDAURA MARTÍNEZ, “El encaje constitucional de las acciones positivas contempladas en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”, dentro de la obra colectiva “La nueva Ley contra la Violencia de Género”, editorial Lustel, Madrid, 1995, páginas 75 y ss.

<sup>95</sup> Luis María DíEZ-PICAZO, “Sistema de derechos fundamentales”, editorial Thomson Civitas, Madrid, 2003, página 183.

<sup>96</sup> Luis DíEZ-PICAZO, “Experiencias jurídicas y teoría del Derecho”, editorial Ariel, Barcelona, 1983, página 321.

## **1.2.- Papel del sistema judicial en la efectividad de los derechos reconocidos por el ordenamiento**

Sin embargo, el reconocimiento de un derecho por la norma jurídica carece de sentido si el Estado no configura un mecanismo que permita su aplicación efectiva, es decir, que posibilite su cumplimiento eficaz en caso de violación o desconocimiento: el sistema judicial asume un relevante papel en este ámbito, coadyuvando a la efectividad de los derechos reconocidos por la normativa legal.

Efectivamente, frente a la violación de un derecho reconocido por el ordenamiento (conflicto) originada por la actuación de un particular o de una institución pública, el Estado debe ser capaz de dar protección al ciudadano titular del derecho, amparo que se realiza a través del otorgamiento a un órgano público de la facultad de resolver el conflicto mediante la aplicación de la Ley (función jurisdiccional o judicial)<sup>97</sup>. Como vemos, se trata de una función del Estado estrictamente necesaria tanto para evitar que las personas resuelvan el conflicto por su propia mano, facilitando la convivencia, como para proteger a los ciudadanos frente a los abusos de los poderes públicos; en definitiva, tutelar los derechos e intereses legítimos de las personas y de las empresas, así como controlar la acción de los gobernantes para garantizar su pleno sometimiento al Derecho.

En un Estado de Derecho con un funcionamiento democrático, resulta exigible que el conflicto sea

---

<sup>97</sup> Como afirma el apartado 17 de la Recomendación (86)12, de 15 de septiembre de 1986, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre ciertas medidas destinadas a prevenir y reducir la sobrecarga de trabajo de los tribunales, “el Juez tiene por función esencial la de resolver conforme a la Ley los conflictos relativos a pretensiones jurídicas”.

resuelto, tras la tramitación de un proceso con todas las garantías (proceso justo o debido), por un órgano que sea imparcial o neutral frente a las partes y a otros órganos públicos (independencia). Como afirma LOEWENSTEIN<sup>98</sup>, “la independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier otro detentador del poder constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho”.

### **1.3.- Sistema judicial y cohesión social**

En este marco, el funcionamiento del sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales (favoreciendo la cohesión social): coadyuvando a la eficacia de los derechos reconocidos por el ordenamiento, ya sea aquéllos cuya titularidad corresponde a la generalidad de los ciudadanos, ya sea los que se reconocen a un determinado grupo de población dentro de la acción positiva del Estado para mitigar la desigualdad.

## **2.- Acceso a la justicia**

### **2.1.- Un enfoque funcional del acceso a la justicia**

Este papel del sistema judicial favorecedor de la cohesión social puede ser analizado mejor a través del denominado acceso a la justicia, que puede definirse como el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de

<sup>98</sup> Karl LOEWENSTEIN, “Teoría de la Constitución”, Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1983, página 294.

prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial<sup>99</sup>.

Siguiendo a CAPPELLETTI y GARTH<sup>100</sup>, una primera oleada en materia de acceso a la justicia tuvo su ámbito en los problemas relativos al asesoramiento legal, mediante la ayuda jurídica a las personas con menos recursos económicos; la segunda oleada se centró en reformas destinadas a dar representación legal a los intereses difusos (especialmente en materia de consumidores y protección medioambiental); mientras que la tercera oleada adopta el denominado enfoque del acceso a la justicia, que se centra en la identificación y actuación sobre las barreras que impiden el efectivo acceso a la justicia. Señalan los citados autores<sup>101</sup> que este enfoque supone el estudio crítico y reforma de toda la maquinaria jurídica, extendiéndose a todas las instituciones y recursos, el personal y los procedimientos utilizados para procesar y aun prevenir disputas en las sociedades modernas.

Así las cosas, resulta de gran utilidad adoptar un enfoque funcional en el estudio del funcionamiento del sistema judicial: facilitar el acceso del ciudadano al sistema de justicia mediante el análisis de los obstáculos que afectan al pleno ejercicio de

<sup>99</sup> Esta noción de acceso a la justicia ha sido elaborada por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, que tuvo lugar en Cancún durante los días 27 a 29 de noviembre de 2002.

<sup>100</sup> Mauro CAPPELLETTI y Bryant GARTH, “El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos”, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996, página 24.

<sup>101</sup> Mauro CAPPELLETTI y Bryant GARTH, “El acceso a la justicia...”, obra citada, páginas 46 y 50.



sus derechos ante el sistema judicial, así como de las medidas que resulten adecuadas para la remoción de dichos obstáculos.

## **2.2.- Hacia una focalización en el acceso a la justicia de las personas vulnerables**

Las últimas tendencias parten de una concepción muy amplia del acceso a la justicia, englobando temas tan diversos como los siguientes: fomento de la cultura jurídica, la información a la ciudadanía sobre los derechos de los que es titular, comprensión de los actos judiciales, asistencia legal y defensa pública en las distintas jurisdicciones, mecanismos alternativos de solución de conflictos, efectividad de la respuesta judicial mediante procedimientos ágiles (reducción de la mora judicial), etcétera. Probablemente, una perspectiva tan amplia esté restando utilidad al propio concepto de acceso a la justicia.

Pese a que han existido distintas iniciativas relativas al acceso a la justicia en América Latina, tanto a nivel nacional como regional, ninguna de ellas se ha centrado específicamente en las condiciones para mejorar el acceso a los grupos de población más vulnerables. En este sentido, las reformas judiciales que han tenido lugar en Iberoamérica durante los últimos años no han obtenido resultados que hayan supuesto un efectivo avance en la mejora del acceso a la justicia de dichos grupos de población.

Por ello, resulta relevante la elaboración de un documento que aborde específicamente esta cuestión (el acceso a la justicia de las personas más

desprotegidas) de forma global (más allá de meros trabajos relativos a grupos concretos de población y/o experiencias nacionales), otorgándole un fundamento teórico común (marco conceptual) y generando líneas de solución/propuestas de mejora (reglas). Se trata de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad, que se examinan posteriormente.

Por último es importante destacar que, antes de las citadas Reglas, no existe en esta materia un documento que cuente con la especial legitimidad y singular valor que se deriva del hecho de ser aprobado oficialmente por las Cortes Supremas y Consejos de la Judicatura de toda Iberoamérica; téngase en cuenta asimismo la importancia de su elaboración dentro de un foro multilateral, en el que participan representantes de los distintos Estados.

## **3.- Acceso a la justicia de las personas vulnerables**

### **3.1.- Efectividad de la tutela judicial de los derechos de las personas vulnerables**

Las barreras u obstáculos que limitan la tutela de los derechos por la justicia afectan especialmente a aquellas personas que se encuentran más desfavorecidas por motivos económicos, sociales y/o culturales (pueblos indígenas, niños y adolescentes, migrantes, discapacitados...) <sup>102</sup>. Recordemos que la

---

<sup>102</sup> Afirma THOMPSON que “si bien la sociedad en general debe resultar beneficiada de todo proceso o iniciativa de modernización o fortalecimiento bajo el principio de solidaridad social, debe focalizarse la atención hacia aquellos grupos social, histórica y regularmente en condiciones desventajosas para la concreción de sus derechos”; en “Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete

Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (81)7, de 14 de mayo, sobre los medios para facilitar el acceso a la justicia, reconoce “que el procedimiento judicial es frecuentemente tan complejo, largo y costoso que los particulares –y especialmente las personas económica o socialmente desfavorecidas- encuentran serias dificultades para ejercer sus derechos en los Estados miembros”.

En este contexto, el sistema judicial debe configurarse y se está configurando como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de esos grupos de personas más vulnerables: aunque el Estado reconozca formalmente un derecho a los desfavorecidos, de nada sirve si su titular no puede ejercitar de forma efectiva acciones para tutelar dicho derecho. Si se mejora su acceso a la justicia, se incrementan las posibilidades de esos grupos de superar la pobreza y la exclusión; de esta manera, el propio sistema de justicia podrá convertirse en motor de la cohesión social. En caso contrario, el citado sistema judicial podría llegar a actuar como mecanismo perpetuador de las desigualdades.

Este planteamiento se está recogiendo en numerosos instrumentos internacionales. En primer lugar, en los trabajos de la Cumbre Judicial Iberoamericana, especialmente en la Carta de Derechos ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (noviembre 2002). También se ha ocupado de esta cuestión el Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD), especialmente con mo-

---

países de América Latina”, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, página 20.

tivo del Foro Iberoamericano sobre Acceso a la Justicia (Chile 2006), destacando el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (octubre 2005). También son destacables las siguientes Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa: R (93)1 acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza; R(02)5 protección de las mujeres frente a la violencia; R(85)4 violencia en el seno de la familia; R(79)10 protección de los niños frente a los malos tratos; y R(85)11 posición de la víctima en el Derecho Penal y en el proceso penal.

Y esta misma perspectiva se está recogiendo en diferentes instrumentos nacionales, entre los que destacan: en España, la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia (2002); o en el Reino Unido, la Estrategia 2004-2009 DCA (*Department for Constitutional Affairs*).

### **3.2.- Actuación del Estado para facilitar el acceso a la justicia para la defensa de los derechos de las personas vulnerables**

Como quiera que las personas más vulnerables de la sociedad encuentran mayores obstáculos para la tutela de sus derechos por parte de los poderes públicos (perspectiva de análisis funcional), está

<b>TUTELA JUDICIAL</b>	
➤	Las personas más vulnerables tienen <u>mayores obstáculos</u> para la defensa de sus derechos e intereses legítimos ante la justicia
➤	Queda justificada una <u>actuación más intensa del Estado</u> para superar esos obstáculos
➤	Contribuye a mitigar las desigualdades (camino hacia una igualdad material)
➤	Facilita una mayor cohesión social

justificada una actuación más intensa del Estado para mejorar las condiciones de ejercicio de sus derechos ante el sistema judicial.

La tutela de los derechos por el sistema de justicia (frecuentemente también se usa el término acceso a la justicia en sentido amplio) se examina a nivel internacional desde distintas perspectivas. En primer lugar, desde un punto de vista de Derecho Procesal, se refiere a las condiciones establecidas por la Ley para obtener el amparo o tutela de derecho por parte del sistema de justicia. En segundo lugar, puede analizarse como el resultado de una política institucional del poder judicial orientada a expandir la oferta del servicio y mejorar su calidad<sup>103</sup>.

**La actuación más intensa del Estado se puede desarrollar en dos ámbitos distintos:**

- En la política institucional del poder judicial orientada a mejorar la calidad del servicio de la justicia (**política judicial**);
- Y en las condiciones establecidas por la legislación para la tutela de un derecho por parte del sistema de justicia (**Derecho procesal**)

Téngase que cuenta que estos dos ámbitos tienden a quedar interrelacionados, de tal manera que muchos derechos procesales específicos para las personas vulnerables solamente serán efectivos si existen medidas de políticas públicas destinadas a garantizar su ejercicio: a título de ejemplo, el reconocimiento del derecho al intérprete de lengua de signos para el testigo sordo implicará la necesidad de

una política destinada a la dotación de unos intérpretes de calidad. Y, por otra parte, el desarrollo de las políticas judiciales podrá implicar el reconocimiento de derechos procesales específicos a una categoría de personas más vulnerables: por ejemplo, la política judicial destinada a mejorar la protección de la víctima de violencia intrafamiliar llevará consigo la necesidad de reconocer determinados derechos dentro del proceso penal, como el derechos de información sobre todas las resoluciones judiciales que afecten a la seguridad de la víctima (por ejemplo la decisión judicial que determine la situación de libertad del inculpado).

### **3.3.- Políticas judiciales**

En el ámbito de la política judicial, y siguiendo el contenido del “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia” elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005, SURF para América Latina y el Caribe), la transformación de los sistemas de justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada sobre tres pilares:

- Ampliación de la cobertura estatal;
- Incorporación al sistema de mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos;
- Focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la población;

<sup>103</sup> “Libro Blanco para la Reforma Judicial. Una agenda de la justicia para México”, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F., agosto 2006, página 39.

Si bien esta perspectiva abre una interesante forma de analizar las condiciones de funcionamiento del sistema de justicia, permitiendo el juego de conceptos tales como calidad, eficacia, eficiencia..., las Reglas se han centrado en la tercera de ellas.

### 3.4.- Medidas de Derecho Procesal

Asimismo, la normativa procedimental puede reconocer específicos derechos o posibilidades de actuación a determinadas personas o grupos de población que se encuentren en una situación de desventaja dentro de la sociedad por la concurrencia de una causa de vulnerabilidad:

- A lo largo de toda la tramitación del proceso: desde su inicio hasta la completa ejecución de la resolución que lo ponga fin<sup>104</sup>.
- Y estos derechos pueden afectar a los diferentes roles o papeles que los ciudadanos pueden representar en el proceso: demandantes, demandados, testigos inculpados, víctimas...

## 4.- Las personas vulnerables

### 4.1.- Delimitación conceptual

La definición de qué concretas personas o grupos de población deben ser incluidos en esta categoría dependerá de las características específicas de cada país, o incluso de su nivel de desarrollo

<sup>104</sup> En España se utiliza la expresión “derecho a la tutela judicial efectiva”, con fundamento en el contenido del artículo 24.1 de la Constitución; véase Faustino CORDÓN MORENO, “El derecho a obtener la tutela judicial efectiva”, Manuales de Formación Continuada, volumen sobre “Derechos procesales fundamentales”, editado por el Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, páginas 217 y ss.

Se consideran en condición de vulnerabilidad **aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico** (parágrafo 3 de las Reglas).

económico<sup>105</sup>: por ejemplo, refugiados y poblaciones desplazadas<sup>106</sup>, personas en situación de extrema pobreza<sup>107</sup>, ancianos<sup>108</sup>, migrantes<sup>109</sup>, población carcelaria, personas infectadas con VIH/Sida...

Pese a ello, sí que existen determinadas personas o grupos que necesitan esa especial protección en el funcionamiento del sistema judicial en la generalidad de los países. Resulta destacable a estos efectos la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericana

<sup>105</sup> Si el nivel de desarrollo económico y social es elevado, mayor podrá ser el esfuerzo del Estado para ofrecer una especial tutela de los grupos más desfavorecidos.

<sup>106</sup> Es un problema de gran importancia en países con conflictos armados internos, como ocurre en Colombia.

<sup>107</sup> El Consejo de Europa ha emanado la Recomendación R (93)1, de 8 de enero de 1993, relativa al acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza.

<sup>108</sup> La adecuada tutela de los ancianos está convirtiéndose en una cuestión altamente preocupante en aquellas sociedades donde concurre un gran envejecimiento de la población, como por ejemplo en España.

<sup>109</sup> El tratamiento y derechos de los migrantes deviene relevante especialmente en aquellos países con un gran volumen de inmigrantes. De esta manera, la “Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia”, aprobada por unanimidad del Congreso de los Diputados español el día 16 de abril de 2002, incluye dentro de la categoría de los “más débiles” a los inmigrantes. Por otra parte, gozan de una problemática específica los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional (como los solicitantes de asilo).

La Resolución de la Asamblea General de la ONU de 18 de marzo de 2005, sobre Protección de los Migrantes, es “Consciente de que el número de migrantes es cada vez mayor en todo el mundo, y teniendo presente la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes y sus familiares debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que enfrentan a causa de las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular”. Asimismo, “Pide a todos los Estados Miembros que, actuando de conformidad con sus respectivos sistemas constitucionales, promuevan y protejan eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes”. Véase:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/487/93/PDF/N0448793.pdf?OpenElement>

no”<sup>110</sup>, que incluye dentro de la categoría de “más débiles” a los siguientes: víctimas<sup>111</sup>, poblaciones indígenas<sup>112</sup>, niños o adolescentes, y personas con discapacidades<sup>113</sup>, así como a los extranjeros<sup>114</sup>.

Asimismo es importante abordar la situación ante la justicia de los migrantes, identificando los principales obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos ante el sistema judicial<sup>115</sup>. A estos efectos, es importante tener en cuenta que la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Montevideo, 4 y 5 de noviembre de 2007) ha elegido como el siguiente tema central: “Migraciones y Desarrollo”, de tal forma que los Mandatarios de los países miembros analizarán el proceso actual de las migraciones de personas de unos a otros países, regiones y continentes, los problemas que se plantean y las posibles soluciones<sup>116</sup>. Por otra parte, junto a los migrantes por razones económico-sociales, también está presente la especial problemática de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional.

<sup>110</sup> Aprobada por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Cancún (México) en noviembre de 2002. Disponible en la página Web de la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana (apartado “Productos y resultados”): <http://www.cumbrejudicial.org/>

<sup>111</sup> Recomendación del Consejo de Europa (2006)8, de 14 de junio, sobre asistencia a las víctimas de infracciones.

<sup>112</sup> El Consejo de Derechos Humanos aprobó el día 29 de junio de 2006 la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y recomendó su aprobación por la Asamblea general. Véase :

<http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/groups/groups-02.htm>

Véase asimismo <http://www.un.org/spanish/hr/pobla.htm>

<sup>113</sup> Véase <http://www.cermi.es/> (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad)

<sup>114</sup> Apartados 33 y 34 de la Carta

<sup>115</sup> El apartado 31 de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia española dispone que “el extranjero tiene derecho a ser atendido por todos los que prestan sus servicios en la Administración de Justicia de acuerdo con lo establecido en esta Carta y sin sufrir discriminación alguna por razón de su raza, lengua, religión o creencias, particularmente cuando se trate de menores de edad y conforme a lo dispuesto por los convenios internacionales ratificados por España.

<sup>116</sup> Véanse las siguientes páginas Web:

<http://www.cumbresiberoamericanas.com/>

y <http://www.xvicumbre.org.uy/>

Las Reglas han optado por no realizar un listado de grupos o personas, sino que se refiere a una serie de causas que pueden determinar la condición de vulnerabilidad, y que son las siguientes (parágrafo 4 de las Reglas):

- la edad (tanto los menores de edad como las personas adultas mayores)
- la discapacidad,
- la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías,
- la victimización,
- la migración y el desplazamiento interno,
- la pobreza,
- el género,
- y la privación de libertad.

#### **4.2.- Incremento de la vulnerabilidad**

También hay que tener presente que la situación de vulnerabilidad aumenta si concurren varias circunstancias de desvalimiento en la misma persona o grupo de población: niños migrantes, mujeres discapacitadas, mujeres y menores desplazados como consecuencia de conflictos armados.... En estos supuestos, **está justificada una actuación aún más intensa de los poderes públicos** para facilitar la efectividad de la tutela de sus derechos por el sistema de justicia.

Cabe destacar que la Convención de Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, reconoce elementos específicos para proteger especialmente a aquellos niños en los que concu-

rra un elemento de mayor vulnerabilidad: niños refugiados (artículo 22), niños impedidos (artículo 23), y niños pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas (artículo 30). Asimismo es conveniente resaltar que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuyo artículo 22 bis establece en el apartado 1 que “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas en la aplicación de la presente Declaración”; y añade en su apartado 2 que “los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas, gozan de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación”.

Por otra parte, en España, el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, dispone que “se garantizará, a través de los medios necesarios, que las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes. Esta información deberá ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, tales como lengua de signos u otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos”. Y el artículo 18.3 de la misma Ley establece que “se articularán los medios necesarios para que las mujeres víctimas de violencia de género que por sus cir-

cunstancias personales y sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, tengan garantizado el ejercicio efectivo de este derecho”.

En este sentido, cabe destacar que la concurrencia de la condición de **mujer** incrementa frecuentemente la situación de vulnerabilidad: mujeres víctimas de violencia de género<sup>117</sup>, niñas sometidas a explotación sexual, mujeres desplazadas por conflictos armados.... Se trata de una circunstancia ligada a la discriminación de la mujer en la sociedad; recordemos a estos efectos que el artículo 2 c) de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), dispone que “los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: ...c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”.

---

<sup>117</sup> Véase la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2002)5, de 30 de abril, sobre protección de las mujeres contra la violencia.

## **5.- Sobre la elaboración de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad**

### **5.1.- trabajos conducentes a la elaboración de las Reglas**

#### **5.1.1.- La Cumbre Judicial Iberoamericana**

Con plena conciencia de la importancia de mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, los trabajos de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana están abordando la elaboración de unas “Reglas sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. En la actualidad, se ha aprobado un documento por parte de la Tercera Ronda de Talleres de la Cumbre, que ha tenido lugar en San José (Costa Rica) los días 7 a 9 de noviembre de 2007. Dicho documento será sometido a la aprobación definitiva del plenario de la Cumbre, que tendrá lugar en Brasilia en marzo de 2008.

¿Qué es la Cumbre Judicial Iberoamericana?. Es una organización que vertebra la cooperación y concertación entre los Poderes Judiciales de los veintitrés países de la comunidad iberoamericana de naciones, aglutinando en un solo foro a las máximas instancias y órganos de gobierno de los sistemas judiciales iberoamericanos. Reúne en su seno a los Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y a los máximos responsables de los Consejos de la Judicatura iberoamericanos.

El principal objetivo de la Cumbre es la “adopción de proyectos y acciones concertadas,

desde la convicción de que la existencia de un acervo cultural común constituye un instrumento privilegiado que, sin menoscabo del necesario respeto a la diferencia, contribuye al fortalecimiento del Poder Judicial y, por extensión, del sistema democrático”.

En su formato actual, la Cumbre Judicial Iberoamericana es el resultado de la fusión o convergencia, a partir del mes de junio de 2004, de dos estructuras anteriores: la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y el Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura.

- La Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia fue a su vez el resultado de un proceso que se inició en Madrid en el año 1990, y continuó en sucesivas ediciones durante los años 1993 y 1997 (ambas en Madrid), 1998 y 1999 (ambas en Caracas), 2000 (en Canarias), 2002 (en Cancún) y 2004 (en El Salvador).
- Por su parte, el Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura celebró en Honduras, en el año 2004, su IV reunión plenaria, después de celebrarse las anteriores en Sucre (1998), Barcelona (2000) y Zacatecas (2002).

Esta Cumbre cuenta con sus normas de funcionamiento interno, así como con una Secretaría Permanente, actualmente desempeñada por el Consejo General del Poder Judicial del Reino de España.

Su función es coordinar y prestar asistencia a la Secretarías Pro-tempore, que recae en los países anfitriones de las sucesivas ediciones, encargados de la organización de los eventos.

Como resultados más relevantes ya alcanzados pueden citarse:

- La aprobación del Estatuto del Juez Iberoamericano, que aspira a ser el paradigma o referente que identifique los valores, principios, instituciones, procesos y recursos mínimos necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente, defina el papel del juez en el contexto de una sociedad democrática y estimule los esfuerzos que en ese sentido desarrollan los Poderes Judiciales de la región.
- La aprobación de la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericana, con vocación de enumeración exhaustiva de todos los derechos que asisten a todas aquellas personas que requieran el servicio de administración de justicia en el ámbito iberoamericano.
- La aprobación del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, concebido como un referente básico en sede de deontología profesional para los jueces iberoamericanos.
- La constitución de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, encargada no sólo de contribuir a fortalecer la conciencia ética judicial de los jueces iberoamericanos, sino también de asesorar a los diferentes poderes judiciales y consejos de la judicatura iberoame-

ricanos, así como a la propia cumbre, en materia de deontología aplicada al ámbito jurisdiccional, así como de facilitar la difusión y desarrollo de la ética judicial a través de publicaciones y actividades diversas.

- La constitución y mantenimiento del Aula Iberoamericana. Programa de capacitación, dirigido a jueces y magistrados iberoamericanos, con el que mediante un sistema de becas concedidas por el Consejo General del Poder Judicial del Reino de España, se persiguen, entre otros, los siguientes objetivos:
  - Puesta a disposición de la comunidad jurídica iberoamericana de la experiencia en materia de formación judicial.
  - Aproximación de los vínculos existentes entre las Cortes y Tribunales Supremos y Consejos de la Judicatura de los países iberoamericanos.
  - Consolidación de un marco de encuentro entre jueces y magistrados españoles e iberoamericanos de alto nivel académico que constituya una referencia en los distintos ámbitos relacionados con el ejercicio de la función jurisdiccional
  - Implementación de una comunidad judicial iberoamericana que facilite el intercambio de experiencias, información y proyectos de investigación.
- La creación de la Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial (IberIUS). Concebida como una comunidad de



cooperación, concertación y apoyo recíproco entre los Centros y Unidades de Información y Documentación Judicial de los países iberoamericanos. Su propósito es contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho de los países que la componen, poniendo a disposición de los integrantes de sus respectivas jurisdicciones la información y documentación judicial relevante que les permitan mejorar la calidad de sus decisiones, y haciendo accesible al público en general la información necesaria para conocer los sistemas de justicia y los medios para ejercer los derechos que les asisten. Todo ello por medio de la interconexión, consulta, difusión, intercambio y otros servicios de información y documentación judicial de los sistemas judiciales de los países iberoamericanos.

- La creación de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (RIAEJ). La Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales se crea por acuerdo del II Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, celebrado en Barcelona en el mes de marzo de 2001, y por acuerdo de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrado en Canarias en el mes de mayo de 2001. La RIAEJ se constituye desde su inicio como una comunidad de enlace para la cooperación, concertación y apoyo recíproco entre las Escuelas Judiciales y centros públicos de capacitación judicial de Iberoamérica, que contribuye al intercambio de información sobre progra-

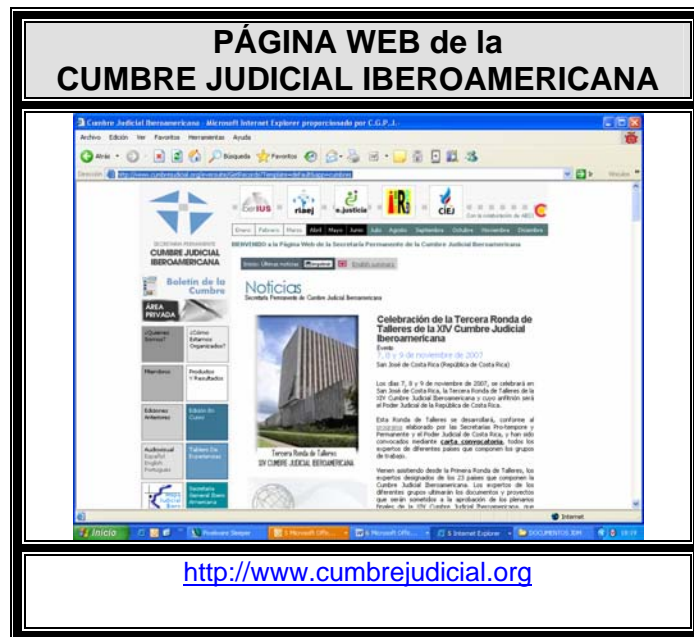
mas, metodologías y sistemas de capacitación judicial, facilita la coordinación de actividades que interesan a sus miembros y planifica actividades conjuntas de capacitación. Todo ello apoyado en una estructura organizativa flexible, respetuosa de la autonomía de cada uno de sus miembros, que aprovecha la tecnología disponible para facilitar el cumplimiento de sus objetivos.

- La puesta en funcionamiento del Centro Iberoamericano de Capacitación Judicial Virtual. Este centro se crea por acuerdo o de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Canarias en el mes de mayo de 2001. El Centro Iberoamericano de Capacitación Judicial Virtual fue inicialmente visualizado como un instrumento para el fortalecimiento de la carrera judicial, que tiene como impacto facilitar a las Escuelas Judiciales un instrumento que les permitirá proporcionar una capacitación efectiva, uniforme y accesible a jueces y magistrados iberoamericanos, mediante el uso de tecnología de vanguardia para la capacitación judicial a distancia. De esa forma, las Escuelas Judiciales pueden superar algunas limitaciones importantes ligadas a los programas de educación presencial.
- La colaboración en la puesta en funcionamiento de una Red Iberoamericana de Asistencia Judicial (IberRED), concebida como un instrumento facilitador de la asistencia judicial internacional y paso fundamental en la con-

formación de un Espacio Judicial Iberoamericano, entendido como “escenario específico donde la actividad de cooperación judicial sea objeto de mecanismos reforzados, dinámicas e instrumentos de simplificación y agilización que, sin menoscabo del ámbito de competencia de los Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Estados representados, permitan una actividad de ese tipo adecuada y conforme a las exigencias del proceso que la motiva, como condición indispensable para la obtención de una tutela judicial efectiva”.

- La creación del Sistema Iberoamericano de Información Judicial, con el que se pretende de una parte facilitar de manera permanente y accesible para nuestras instituciones y ciudadanos, el conocimiento mutuo de los aspectos estructurales, organizativos, normativos y descriptivos más esenciales de nuestros respectivos sistemas judiciales; y de otra, constatar y documentar los avances y logros alcanzados por nuestros respectivos sistemas en la implementación de los proyectos, declaraciones, acciones y compromisos asumidos a lo largo de las distintas ediciones. Fruto de este proyecto ha sido la publicación del Mapa Judicial Iberoamericano, y del Tablero de Experiencias, que pueden consultarse en la página web de la Cumbre (www.cumbrejudicial.org).
- La aprobación del proyecto e.justicia, destinado a apoyar la incorporación de nuevas tecnologías a la actividad jurisdiccional.

- La realización de estudios comparados relativos a las instituciones fundamentales del sistema de justicia.



### 5.1.2.- Participación de otras Redes Iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial

En la elaboración de estas Reglas también están interviniendo la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. Sus aportaciones están enriqueciendo considerablemente el contenido de las Reglas, aportando la perspectiva de otros sujetos importantes del sistema judicial.

**Las distintas Redes iberoamericanas del ámbito de la justicia (jueces, fiscales, defensores públicos, abogados y ombudsman) colaboran por primera vez en el mismo proyecto**

### 5.1.3.- Financiación

Este proyecto de elaboración de las “Reglas” cuenta con la financiación del “Proyecto EUROsocial Justicia”. EUROsocial<sup>118</sup> es un programa de cooperación técnica de la Unión Europea que pretende contribuir a la promoción de la cohesión social en América Latina a través del fortalecimiento de políticas públicas y de la capacidad institucional para gestionarlas. Su método principal de trabajo es el intercambio de experiencias entre administraciones públicas europeas y latinoamericanas en cinco sectores prioritarios: administración de la justicia, educación, salud, fiscalidad y empleo.

Uno de los propósitos de EUROsocial es generar redes sostenibles de administraciones públicas europeas y latinoamericanas. El principio subyacente a esta voluntad es la convicción de que es útil compartir problemas y experiencias exitosas y de que es posible aprender con ello, aunque pertenezcan a contextos culturales, institucionales y políticos diferentes. El intercambio de experiencias y conocimientos entre los expertos y funcionarios que conciben y gestionan las políticas públicas es de gran valor para el aprendizaje mutuo y para el desarrollo de buenas prácticas en este campo.

### 5.2.- Naturaleza jurídica

Las Reglas contienen una serie de recomendaciones, sin valor vinculante al no tener el carácter de normas jurídicas. Sin embargo, se trata de un

<sup>118</sup> Aquí se ha seguido la “Guía metodológica para la gestión del ciclo de un intercambio de experiencias”, elaborado por el equipo gestor de Eurosocial, Madrid, 15 de marzo de 2006.

documento con un especial valor al ser aprobado por los representantes de las principales instituciones del sistema judicial.

**Pese a no tener el carácter de norma jurídica, las Reglas adquieren un especial valor para los procesos de reforma de la justicia, al ser aprobadas por los representantes de las principales instituciones del sistema judicial**

Este documento ha sido elaborado por un Grupo de Expertos en el seno de los trabajos de la 14ª Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana (que tendrá lugar en Brasilia en marzo de 2008). Cuando el documento sea aprobado definitivamente por dicha Asamblea que reúne a las Cortes Supremas y Consejos de la Judicatura de Iberoamérica, adquirirá un **especial valor** para ser asumido por los responsables políticos de cada uno de los Estados, de tal manera que sus principales elementos puedan inspirar los ordenamientos nacionales y sus sistemas de justicia (tal y como ocurrió con otros productos de la Cumbre como la Carta de Derechos de las Personas, el Estatuto del Juez Iberoamericano, etcétera), sirviendo como referencia en los diferentes procesos de reforma judicial.

**Una primera parte contiene reglas de procedimiento, así como de organización y gestión judicial, destinadas a facilitar el acceso a la justicia de la persona vulnerable, como parte en el proceso, para la defensa de un derecho (promoción de medidas y políticas públicas)**

Y ese especial valor se incrementa si se tiene en cuenta que las Reglas van a ser sometidas a la aprobación de los órganos de dirección de otras Redes Iberoamericanas del sistema judicial: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* y la

Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados.

### **5.3.- Finalidad, beneficiarios y destinatarios**

La finalidad de estas Reglas radica en establecer unas bases de reflexión y unas líneas de actuación que tengan como destinatarios, en primer lugar, a los poderes públicos, para que promuevan el desarrollo de políticas públicas que garanticen dicho acceso; y, por otro lado, a todos los servidores y operadores del sistema de justicia, para que otorguen a las personas vulnerables un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

El borrador establece como destinatarias a aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Junto a esta definición general también enumera algunas causas que, entre otras, pueden determinar vulnerabilidad: la edad, la discapacidad física o mental, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreción de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico. Por otra parte, los poderes públicos priorizarán actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.

### **5.4.- Contenido**

#### **5.4.1.- Reglas relativas a la actuación como parte en el proceso**

En primer lugar, el documento contiene una serie de reglas aplicables a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos: promoción de una asistencia legal y defensa pública de calidad y especializada, así como gratuita cuando la persona se encuentre en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones; revisión de las reglas de procedimiento (requisitos de acceso al proceso, legitimación, oralidad, anticipo de la prueba) adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten necesarias (agilidad, prioridad, coordinación, especialización, actuación interdisciplinaria, proximidad); estímulo de las formas alternativas de resolución de conflictos; promoción de actuaciones destinadas a proporcionar una información básica sobre los derechos (cultura jurídica); e impulso de los sistemas de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas, propiciando la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo.

#### **5.4.2.- Condiciones de realización de un acto judicial**

Por otra parte, el documento también contempla reglas aplicables a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte que ejercita una acción o

que defiende su derecho frente a una acción, ya sea en calidad de testigo, víctima o en cualquier otra condición: información sobre los aspectos relevantes

**Una segunda parte se refiere a las condiciones de realización de un acto judicial, que debe adaptarse a las circunstancias singulares de cada persona vulnerable (derecho a un trato adecuado)**

de su intervención en el proceso (contenido, tiempo y forma de la información); comprensión del acto judicial, reduciendo las dificultades de comunicación, tanto en actuaciones orales como en resoluciones escritas; condiciones de la comparecencia en dependencias judiciales (asistencia, información, así

**El propio documento de “Reglas” se preocupa de su eficacia. Destaca la previsión de una Comisión de Seguimiento, encargada de impulsar su operatividad y de informar al Plenario de la Cumbre sobre la aplicación de las Reglas.**

como reglas sobre el lugar, el tiempo y la forma); y protección de la intimidad (reserva de actuaciones, toma y difusión de imágenes, protección de datos personales especialmente cuando se encuentran en soporte digital).

### **5.5.- Efectividad de las Reglas**

La última parte contempla una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas, de tal manera que puedan contribuir de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: relevancia del principio de colaboración, tanto a nivel interno de cada país como a escala internacional; importancia de la participación de las entidades

de la sociedad civil, por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad; desarrollo de actuaciones destinadas a la sensibilización y formación de profesionales del ámbito de la justicia, así como a la realización de investigaciones y estudios en la materia; aprovechamiento de las posibilidades que ofrezcan las nuevas tecnologías; elaboración de Manuales de Buenas Prácticas Sectoriales; y constitución de una Comisión de Seguimiento.

**Anexo: Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad**

Reproducimos a continuación el documento aprobado por la Tercera Ronda de Talleres de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, ronda que ha tenido lugar en San José de Costa Rica los días 7 a 9 de noviembre de 2007.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Cumbre Judicial Iberoamericana, dentro del marco de los trabajos de su XIV edición, ha considerado necesaria la elaboración de unas Reglas Básicas relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se desarrollan los principios recogidos en la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “*Una justicia que protege a los más débiles*” (apartados 23 a 34).

En los trabajos preparatorios de estas Reglas también han participado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. Sus aportaciones han enriquecido de forma indudable el contenido del presente documento.

El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, los poderes públicos deberán llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social.

Las presentes Reglas no se limitan a establecer unas bases de reflexión sobre los problemas del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sino que también recogen recomendaciones para los poderes públicos y para quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. No solamente se refieren a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estas personas, sino también al trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

Este documento se inicia con un Capítulo que, tras concretar su finalidad, define tanto sus beneficiarios como sus destinatarios. El siguiente Capítulo contiene una serie de reglas aplicables a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos. Posteriormente contiene aquellas reglas que resultan de aplicación a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte que ejercita una acción o que defiende su derecho frente a una acción, ya sea en calidad de testigo, víctima o en cualquier otra condición. El último Capítulo contempla una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de estas Reglas, de tal manera que puedan contribuir de manera eficaz a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

La Cumbre Judicial Iberoamericana es consciente de que la promoción de una efectiva mejora del acceso a la justicia exige una serie de medidas dentro de la competencia del poder judicial. Asimismo, y teniendo en cuenta la importancia del presente documento para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, se recomienda a todos los poderes públicos que, cada uno dentro de su respectivo ámbito de competencia, promuevan reformas legislativas y adopten medidas que hagan efectivo el contenido de estas Reglas. Asimismo se hace un llamamiento a las Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación para que tengan en cuenta estas Reglas en sus actividades, incorporándolas en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

## **CAPÍTULO I: PRELIMINAR**

### **Sección 1ª.- Finalidad**

- (1) Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.
- (2) Se recomienda la elaboración, aprobación, implementación y fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Los servidores y operadores del sistema de justicia otorgarán a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

Asimismo se recomienda priorizar actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.

### **Sección 2ª.- Beneficiarios de las Reglas**

#### **1.- Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad**

- (3) Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias socia-

les, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

## 2.- Edad

(5) Se considera *niño, niña y adolescente* a toda persona menor de dieciocho años de edad, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad en virtud de la legislación nacional aplicable.

Todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo.

(6) El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la *persona adulta mayor* encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.

## 3.- Discapacidad

(7) Se entiende por *discapacidad* la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

(8) Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación.

## 4.- Pertenencia a comunidades indígenas

(9) Las personas integrantes de las *comunidades indígenas* pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.



Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Regla 48 sobre las formas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal.

## 5.- Victimización

(10) A efectos de las presentes Reglas, se considera *víctima* toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico. El término *víctima* también podrá incluir, en su caso, a la familia inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa.

(11) Se considera *en condición de vulnerabilidad* aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal. Destacan a estos efectos, entre otras víctimas, las personas menores de edad, las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar, las víctimas de delitos sexuales, los adultos mayores, así como los familiares de víctimas de muerte violenta.

(12) Los poderes públicos alentarán la adopción de aquellas medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos del delito (victimización primaria).

Asimismo procurarán que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria).

Y procurarán garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, sobre todo a favor de aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo). También podrá resultar necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial. Se prestará una especial atención en los casos de violencia intrafamiliar, así como en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito.

## 6.- Migración y desplazamiento interno

(13) El desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Se considera *trabajador migratorio* toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Asimismo se reconocerá una protección especial a los beneficiarios del estatuto de *refugiado* conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como a los *solicitantes de asilo*.

(14) También pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad los *desplazados internos*, entendidos como personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

## 7.- Pobreza

(15) La *pobreza* constituye una causa de exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad.

(16) Los poderes públicos promoverán la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza, así como las condiciones para mejorar su efectivo acceso al sistema de justicia.

## 8.- Género

(17) La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad.

(18) Se entiende por *discriminación contra la mujer* toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

(19) Se considera *violencia contra la mujer* cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

(20) Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones.

Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna.

## 9.- Pertenencia a minorías

(21) Puede constituir una causa de vulnerabilidad la pertenencia de una persona a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, debiéndose respetar su dignidad cuando tenga contacto con el sistema de justicia.

## 10.- Privación de libertad

(22) La *privación de la libertad*, ordenada por autoridad pública competente, puede generar dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia el resto de derechos de los que es titular la persona privada de libertad, especialmente cuando concurre alguna causa de vulnerabilidad enumerada en los apartados anteriores.

(23) A efectos de estas Reglas, se considera privación de libertad la que ha sido ordenada por autoridad pública, ya sea por motivo de la investigación de un delito, por el cumplimiento de una condena penal, por enfermedad mental o por cualquier otro motivo.

### **Sección 3ª.- Destinatarios: actores del sistema de justicia**

(24) Serán destinatarios del contenido de las presentes Reglas:

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;
- d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de *Ombudsman*.
- e) Policías y servicios penitenciarios.
- f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

## **CAPÍTULO II: EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS**

El presente Capítulo es aplicable a aquellas personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

### ***Sección 1ª.- Cultura jurídica***

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

### ***Sección 2ª.- Asistencia legal y defensa pública***

#### **1.- Promoción de la asistencia técnico jurídica de la persona en condición de vulnerabilidad**

(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:

- En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;
- En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;
- Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...

Todo ello sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la Sección 4ª del presente Capítulo.

## **2.- Asistencia de calidad, especializada y gratuita**

(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de *calidad y especializada*. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la *gratuidad* de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

### **Sección 3ª.- Derecho a intérprete**

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

### **Sección 4ª.- Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia**

(33) Los poderes públicos competentes revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adop-

tando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

## **1.- Medidas procesales**

Dentro de esta categoría se incluyen aquellas actuaciones que afectan la regulación del procedimiento, tanto en lo relativo a su tramitación, como en relación con los requisitos exigidos para la práctica de los actos procesales.

### (34) Requisitos de acceso al proceso y legitimación

Se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas.

### (35) Oralidad

Se promoverá la oralidad para mejorar las condiciones de celebración de las actuaciones judiciales contempladas en el Capítulo III de las presentes Reglas, y favorecer una mayor agilidad en la tramitación del proceso, disminuyendo los efectos del retraso de la resolución judicial sobre la situación de las personas en condición de vulnerabilidad.

### (36) Formularios

Se promoverá la elaboración de formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que los mismos sean accesibles y gratuitos para las personas usuarias, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea preceptiva la asistencia letrada.

### (37) Anticipo jurisdiccional de la prueba

Se recomienda la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba en la que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para evitar la reiteración de declaraciones, e incluso la práctica de la prueba antes del agravamiento de la discapacidad o de la enfermedad. A estos efectos, puede resultar necesaria la grabación en soporte audiovisual del acto procesal en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad, de tal manera que pueda reproducirse en las sucesivas instancias judiciales.

## **2.- Medidas de organización y gestión judicial**

Dentro de esta categoría cabe incluir aquellas políticas y medidas que afecten a la organización y modelos de gestión de los órganos del sistema judicial, de tal manera que la propia forma de organización del sistema de justicia facilite el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Estas políticas y medidas podrán resultar de aplicación tanto a jueces profesionales como a jueces no profesionales.

### (38) Agilidad y prioridad

Se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia.

### (39) Coordinación

Se establecerán mecanismos de coordinación intrainstitucionales e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.

### (40) Especialización

Se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.

En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial.

### (41) Actuación interdisciplinaria

Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.

#### (42) Proximidad

Se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

### **Sección 5ª.- Medios alternativos de resolución de conflictos**

#### **1.- Formas alternativas y personas en condición de vulnerabilidad**

(43) Se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

(44) En todo caso, antes de iniciar la utilización de una forma alternativa en un conflicto concreto, se tomarán en consideración las circunstancias particulares de cada una de las personas afectadas, especialmente si se encuentran en alguna de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad contempladas en estas Reglas. Se fomentará la capacitación de los mediadores, árbitros y otras

personas que intervengan en la resolución del conflicto.

#### **2.- Difusión e información**

(45) Se deberá promover la difusión de la existencia y características de estos medios entre los grupos de población que resulten sus potenciales usuarios cuando la ley permita su utilización.

(46) Cualquier persona vulnerable que participe en la resolución de un conflicto mediante cualquiera de estos medios deberá ser informada, con carácter previo, sobre su contenido, forma y efectos. Dicha información se suministrará de conformidad con lo dispuesto por la Sección 1ª del Capítulo III de las presentes reglas.

#### **3.- Participación de las personas en condición de vulnerabilidad en la Resolución Alternativa de Conflictos**

(47) Se promoverá la adopción de medidas específicas que permitan la participación de las personas en condición de vulnerabilidad en el mecanismo elegido de Resolución Alternativa de Conflictos, tales como la asistencia de profesionales, participación de intérpretes, o la intervención de la autoridad parental para los menores de edad cuando sea necesaria.

La actividad de Resolución Alternativa de Conflictos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y adecuado a las circunstancias de las personas que participen.

## **Sección 6ª.- Sistema de resolución de conflictos dentro de las comunidades indígenas**

(48) Con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

(49) Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en el propio idioma.

### **CAPÍTULO III: CELEBRACIÓN DE ACTOS JUDICIALES**

El contenido del presente Capítulo resulta de aplicación a cualquier persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial, ya sea como parte o en cualquier otra condición.

(50) Se velará para que en toda intervención en un acto judicial se respete la dignidad de la persona en condición de vulnerabilidad, otorgándole un trato específico adecuado a las circunstancias propias de su situación.

## **Sección 1ª.- Información procesal o jurisdiccional**

(51) Se promoverán las condiciones destinadas a garantizar que la persona en condición de vulnerabilidad sea debidamente informada sobre los aspectos relevantes de su intervención en el proceso judicial, en forma adaptada a las circunstancias determinantes de su vulnerabilidad.

### **1.- Contenido de la información**

(52) Cuando la persona vulnerable participe en una actuación judicial, en cualquier condición, será informada sobre los siguientes extremos:

- La naturaleza de la actuación judicial en la que va a participar
- Su papel dentro de dicha actuación
- El tipo de apoyo que puede recibir en relación con la concreta actuación, así como la información de qué organismo o institución puede prestarlo

(53) Cuando sea parte en el proceso, o pueda llegar a serlo, tendrá derecho a recibir aquella información que resulte pertinente para la protección de sus intereses. Dicha información deberá incluir al menos:

- El tipo de apoyo o asistencia que puede recibir en el marco de las actuaciones judiciales
- Los derechos que puede ejercitar en el seno del proceso
- La forma y condiciones en las que puede acceder a asesoramiento jurídico o a la asistencia técnico-jurídica gratuita en los casos en



los que esta posibilidad sea contemplada por el ordenamiento existente

- El tipo de servicios u organizaciones a las que puede dirigirse para recibir apoyo

## **2.- Tiempo de la información**

(54) Se deberá prestar la información desde el inicio del proceso y durante toda su tramitación, incluso desde el primer contacto con las autoridades policia-les cuando se trate de un procedimiento penal.

## **3.- Forma o medios para el suministro de la información**

(55) La información se prestará de acuerdo a las circunstancias determinantes de la condición de vulnerabilidad, y de manera tal que se garantice que llegue a conocimiento de la persona destinataria. Se resalta la utilidad de crear o desarrollar oficinas de información u otras entidades creadas al efecto. Asimismo resultan destacables las ventajas derivadas de la utilización de las nuevas tecnologías para posibilitar la adaptación a la concreta situación de vulnerabilidad.

## **4.- Disposiciones específicas relativas a la víctima**

(56) Se promoverá que las víctimas reciban información sobre los siguientes elementos del proceso jurisdiccional:

- Posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido

- Lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o escrito en el que ejercite una acción
- Curso dado a su denuncia o escrito
- Fases relevantes del desarrollo del proceso
- Resoluciones que dicte el órgano judicial

(57) Cuando exista riesgo para los bienes jurídicos de la víctima, se procurará informarle de todas las decisiones judiciales que puedan afectar a su seguridad y, en todo caso, de aquéllas que se refieran a la puesta en libertad de la persona inculpada o condenada, especialmente en los supuestos de violencia intrafamiliar.

## ***Sección 2ª.- Comprensión de actuaciones judiciales***

(58) Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado.

## **1.- Notificaciones y requerimientos**

(59) En las notificaciones y requerimientos, se usarán términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, que respondan a las necesidades particulares de las personas en condición de vulnerabilidad incluidas en estas Reglas. Asimismo, se evitarán expresiones o elementos

intimidatorios, sin perjuicio de las ocasiones en que resulte necesario el uso de expresiones conminatorias.

## **2.- Contenido de las resoluciones judiciales**

(60) En las resoluciones judiciales se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

## **3.- Comprensión de actuaciones orales**

(61) Se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparecencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe, teniéndose presente el contenido del apartado 3 de la Sección 3ª del presente Capítulo.

### ***Sección 3ª.- Comparecencia en dependencias judiciales***

(62) Se velará para que la comparecencia en actos judiciales de una persona en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada a las circunstancias propias de dicha condición.

## **1.- Información sobre la comparecencia**

(63) Con carácter previo al acto judicial, se procurará proporcionar a la persona en condición de vulnerabi-

lidad información directamente relacionada con la forma de celebración y contenido de la comparecencia, ya sea sobre la descripción de la sala y de las personas que van a participar, ya sea destinada a la familiarización con los términos y conceptos legales, así como otros datos relevantes al efecto.

## **2.- Asistencia**

### **(64) Previa a la celebración del acto**

Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las preocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial.

### **(65) Durante el acto judicial**

Cuando la concreta situación de vulnerabilidad lo aconseje, la declaración y demás actos procesales se llevarán a cabo con la presencia de un profesional, cuya función será la de contribuir a garantizar los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad.

También puede resultar conveniente la presencia en el acto de una persona que se configure como referente emocional de quien se encuentra en condición de vulnerabilidad.

### **3.- Condiciones de la comparecencia**

#### Lugar de la comparecencia

(66) Resulta conveniente que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo.

(67) Para mitigar o evitar la tensión y angustia emocional, se procurará evitar en lo posible la coincidencia en dependencias judiciales de la víctima con el inculpado del delito; así como la confrontación de ambos durante la celebración de actos judiciales, procurando la protección visual de la víctima.

#### Tiempo de la comparecencia

(68) Se procurará que la persona vulnerable espere el menor tiempo posible para la celebración del acto judicial.

Los actos judiciales deben celebrarse puntualmente.

Cuando esté justificado por las razones concurrentes, podrá otorgarse preferencia o prelación a la celebración del acto judicial en el que participe la persona en condición de vulnerabilidad.

(69) Es aconsejable evitar comparecencias innecesarias, de tal manera que solamente deberán comparecer cuando resulte estrictamente necesario conforme a la normativa jurídica. Se procurará asimismo la concentración en el mismo día de la práctica de las diversas actuaciones en las que deba participar la misma persona.

(70) Se recomienda analizar la posibilidad de preconstituir la prueba o anticipo jurisdiccional de la prueba, cuando sea posible de conformidad con el Derecho aplicable.

(71) En determinadas ocasiones podrá procederse a la grabación en soporte audiovisual del acto, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales.

#### Forma de comparecencia

(72) Se procurará adaptar el lenguaje utilizado a las condiciones de la persona en condición de vulnerabilidad, tales como la edad, el grado de madurez, el nivel educativo, la capacidad intelectual, el grado de discapacidad o las condiciones socioculturales. Se debe procurar formular preguntas claras, con una estructura sencilla.

(73) Quienes participen en el acto de comparecencia deben evitar emitir juicios o críticas sobre el comportamiento de la persona, especialmente en los casos de víctimas del delito.

(74) Cuando sea necesario se protegerá a la persona en condición de vulnerabilidad de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, podrá plantearse la posibilidad de que su participación en el acto judicial se lleve a cabo en condiciones que permitan alcanzar dicho objetivo, incluso excluyendo su presencia física en el lugar del juicio o de la vista, siempre que resulte compatible con el Derecho del país.

A tal efecto, puede resultar de utilidad el uso del sistema de videoconferencia o del circuito cerrado de televisión.

#### **4.- Seguridad de las víctimas en condición de vulnerabilidad**

(75) Se recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar una protección efectiva de los bienes jurídicos de las personas en condición de vulnerabilidad que intervengan en el proceso judicial en calidad de víctimas o testigos; así como garantizar que la víctima sea oída en aquellos procesos penales en los que estén en juego sus intereses.

(76) Se prestará especial atención en aquellos supuestos en los que la persona está sometida a un peligro de victimización reiterada o repetida, tales como víctimas amenazadas en los casos de delincuencia organizada, menores víctimas de abuso sexual o malos tratos, y mujeres víctimas de violencia dentro de la familia o de la pareja.

#### **5.- Accesibilidad de las personas con discapacidad**

(77) Se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverá en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales.

#### **6.- Participación de niños, niñas y adolescentes en actos judiciales**

(78) En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso:

- Se deberán celebrar en una sala adecuada.
- Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo.
- Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

#### **7.- Integrantes de comunidades indígenas**

(79) En la celebración de los actos judiciales se respetará la dignidad, las costumbres y las tradiciones culturales de las personas integrantes de comunidades indígenas, conforme a la legislación interna de cada país.

#### ***Sección 4ª.- Protección de la intimidad***

##### **1.- Reserva de las actuaciones judiciales**

(80) Cuando el respeto de los derechos de la persona en condición de vulnerabilidad lo aconseje, podrá plantearse la posibilidad de que las actuaciones jurisdiccionales orales y escritas no sean públicas, de tal manera que solamente puedan acceder a su contenido las personas involucradas.

## 2.- Imagen

(81) Puede resultar conveniente la prohibición de la toma y difusión de imágenes, ya sea en fotografía o en vídeo, en aquellos supuestos en los que pueda afectar de forma grave a la dignidad, a la situación emocional o a la seguridad de la persona en condición de vulnerabilidad.

(82) En todo caso, no debe estar permitida la toma y difusión de imágenes en relación con los niños, niñas y adolescentes, por cuanto afecta de forma decisiva a su desarrollo como persona.

## 3.- Protección de datos personales

(83) En las situaciones de especial vulnerabilidad, se velará para evitar toda publicidad no deseada de los datos de carácter personal de los sujetos en condición de vulnerabilidad.

(84) Se prestará una especial atención en aquellos supuestos en los cuales los datos se encuentran en soporte digital o en otros soportes que permitan su tratamiento automatizado.

## CAPÍTULO IV: Eficacia de las Reglas

Este Capítulo contempla expresamente una serie de medidas destinadas a fomentar la efectividad de las Reglas, de tal manera que contribuyan de manera eficaz a la mejora de las condiciones de ac-

ceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

## 1.- Principio general de colaboración

(85) La eficacia de las presentes Reglas está directamente ligada al grado de colaboración entre sus destinatarios, tal y como vienen definidos en la Sección 3ª del Capítulo I.

La determinación de los órganos y entidades llamadas a colaborar depende de las circunstancias propias de cada país, por lo que los principales impulsores de las políticas públicas deben poner un especial cuidado tanto para identificarlos y recabar su participación, como para mantener su colaboración durante todo el proceso.

(86) Se propiciará la implementación de una instancia permanente en la que puedan participar los diferentes actores a los que se refiere el apartado anterior, y que podrá establecerse de forma sectorial.

(87) Se destaca la importancia de que el Poder Judicial colabore con los otros Poderes del Estado en la mejora del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(88) Se promoverá la participación de las autoridades federales y centrales, de las entidades de gobierno autonómico y regional, así como de las entidades estatales en los estados federales, dado que frecuentemente el ámbito de sus competencias se encuentra más próximo a la gestión directa de la

protección social de las personas más desfavorecidas.

(89) Cada país considerará la conveniencia de propiciar la participación de las entidades de la sociedad civil por su relevante papel en la cohesión social, y por su estrecha relación e implicación con los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.

## **2.- Cooperación internacional**

(90) Se promoverá la creación de espacios que permitan el intercambio de experiencias en esta materia entre los distintos países, analizando las causas del éxito o del fracaso en cada una de ellas o, incluso, fijando buenas prácticas. Estos espacios de participación pueden ser sectoriales.

En estos espacios podrán participar representantes de las instancias permanentes que puedan crearse en cada uno de los Estados.

(91) Se insta a las *Organizaciones Internacionales y Agencias de Cooperación* para que:

- Continúen brindando su asistencia técnica y económica en el fortalecimiento y mejora del acceso a la justicia.
- Tengan en cuenta el contenido de estas Reglas en sus actividades, y lo incorporen, de forma transversal, en los distintos programas y proyectos de modernización del sistema judicial en que participen.

- Impulsen y colaboren en el desarrollo de los mencionados espacios de participación.

## **3.- Investigación y estudios**

(92) Se promoverá la realización de estudios e investigaciones en esta materia, en colaboración con instituciones académicas y universitarias.

## **4.- Sensibilización y formación de profesionales**

(93) Se desarrollarán actividades que promuevan una cultura organizacional orientada a la adecuada atención de las personas en condición de vulnerabilidad a partir de los contenidos de las presentes Reglas.

(94) Se adoptarán iniciativas destinadas a suministrar una adecuada formación a todas aquellas personas del sistema judicial que, con motivo de su intervención en el proceso, tienen un contacto con las personas en condición de vulnerabilidad.

Se considera necesario integrar el contenido de estas Reglas en los distintos programas de formación y actualización dirigidos a las personas que trabajan en el sistema judicial.

## **5.- Nuevas tecnologías**

(95) Se procurará el aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso técnico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

## **6.- Manuales de buenas prácticas sectoriales**

(96) Se elaborarán instrumentos que recojan las mejores prácticas en cada uno de los sectores de vulnerabilidad, y que puedan desarrollar el contenido de las presentes Reglas adaptándolo a las circunstancias propias de cada grupo.

(97) Asimismo se elaborarán un catálogo de instrumentos internacionales referidos a cada uno de los sectores o grupos mencionados anteriormente.

## **7.- Difusión**

(98) Se promoverá la difusión de estas Reglas entre los diferentes destinatarios de las mismas definidos en la Sección 3ª del Capítulo I.

(99) Se fomentarán actividades con los medios de comunicación para contribuir a configurar actitudes en relación con el contenido de las presentes Reglas.

## **8.- Comisión de seguimiento**

(100) Se constituirá una Comisión de Seguimiento con las siguientes finalidades:

(100) La Comisión estará compuesta por cinco personas expertas.

- Impulsar la operatividad de las condiciones de eficacia previstas en este Capítulo.
- Elaborar un Plan Marco de Actividades, a efectos de garantizar el seguimiento a las tareas de implementación del contenido de las presentes reglas en cada país.
- A través de los órganos correspondientes, promover ante los organismos internacionales hemisféricos y regionales, así como ante las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica, la definición, elaboración, adopción y fortalecimiento de políticas públicas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia por parte de las personas en condición de vulnerabilidad.

Elevar a cada Plenario de la Cumbre un informe sobre la aplicación de las presentes Reglas.

- Recibir y sistematizar informes sobre las condiciones generales y cumplimiento de las presentes reglas, emitidos por cada país miembro
- Proponer modificaciones y actualizaciones al contenido de estas Reglas.