

La Jurisdicción Alternativa como Mecanismo de Acceso a la Justicia

The Alternative Jurisdiction as an Access Mechanism to Justice

■ Javier La Rosa Calle¹

Fecha de recepción: enero de 2008

Fecha de aceptación: febrero de 2008

Resumen

El presente trabajo plantea la necesidad de cambiar la noción tradicional de acceso a la justicia y cómo la misma debe ser incorporada en los procesos de reforma judicial. Es por ello que se propone identificar cuáles son las barreras que impiden a la población acceder a un mecanismo que satisfaga sus necesidades jurídicas, lo cual pasa por reconocer a los sistemas de justicia alternativa. Finalmente se reflexiona sobre la agenda de temas pendientes en justicia comunal.

Palabras claves: *Perú, Sistema de Justicia, Justicia Alternativa, Acceso a la justicia, justicia comunal*

Abstract

The present work raises the need to change the traditional conception of “access to justice”, and how this conception must be incorporated in the processes of judicial reform. In this way this work proposes to identify which are the barriers that prevent the population to acceded to a mechanism that satisfies their juridical needs, which implies for recognizing the systems of alternative justice. Finally it think over about the agenda of hanging topics related with “communal justice”.

Key words: *Perú, Justice System, alternative justice, access to justice, community justice*

¹ Abogado y Magíster en Economía y Relaciones Laborales. Es integrante del Consorcio Justicia Viva. Profesor Ordinario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En la última década diversos esfuerzos por promover reformas judiciales en los países andinos han venido frustrándose por la ausencia de cambios estructurales que beneficien a la población rural y urbana marginal, tradicionalmente excluidas. Siendo esta grave situación, un desafío permanente para quienes elaboran políticas públicas en el ámbito jurisdiccional.

Para abordar el desafío en mención resulta conveniente incorporar al debate, la discusión acerca de la noción de acceso a la justicia y cómo desde la misma se puede reflexionar sobre la necesidad de ampliar su contenido, de modo que se incluya una serie de prácticas y mecanismos que tradicionalmente han permanecido al margen, pero que permitirían, de ser incorporados, satisfacer el derecho a la justicia.

No se trata en el presente trabajo de discutir si la noción de acceso a la justicia tiene o no recepción normativa ya que diversos instrumentos internacionales que el Perú ha ratificado así lo reconocen y varias normas internas también lo refieren². El asunto a tratar, radica en si en condiciones de desigualdad real, el ciudadano común y corriente tiene la posibilidad de acceder a algunos de los mecanismos existentes permitiendo legítimamente determinar derechos y resolver su conflicto, con resultados que tengan validez ante terceros. Lo cual debiera significar que no solamente importen las vías judiciales sino aquellas otras formas que la Constitución Política y la legislación ordinaria reconoce.

Esta discusión no resulta banal ni carece de trascendencia, ya que dependiendo de la posición que se asuma, se adoptarán o se dejarán

2 La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 10°); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14° inciso 1); la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8° inciso 25°); la Constitución Política del Perú (art. 2° inciso 2 y art. 139° inciso 3).

de adoptar determinadas medidas por parte de los funcionarios estatales. De este modo, si se asume una concepción “tradicional”, es decir, que por acceso a la justicia solamente debe entenderse la creación de condiciones para acceder a los tribunales estatales, sólo bastará concentrarse en promover la creación de más juzgados en el país y en general instancias estatales que coadyuven a la mejor impartición de justicia; sin embargo, si se asume una concepción “integral”, es decir, que por acceso a la justicia no solamente deba comprenderse la ampliación de la oferta estatal de justicia, sino que además, implique el reconocimiento de toda clase de mecanismos válidos que resuelvan conflictos de modo pacífico, entonces, deberán establecerse las políticas públicas necesarias para reconocer y promocionar desde las formas de justicia comunal o indígenas tan arraigadas en nuestro país, hasta los medios alternativos de resolución de conflictos, de más reciente incorporación legislativa³.

Estamos, entonces, ante un debate relevante que una vez establecidas las posiciones en uno u otro sentido, debería significar que se desarrollen acciones concretas que beneficien a la población que tiene este derecho restringido. En tal sentido, en las líneas siguientes analizaremos lo que han establecido los recientes diagnósticos de reforma de la justicia, la necesidad de identificar las barreras de acceso a la justicia existentes en el país y una propuesta de agenda pendiente para promover la justicia comunal.

Hacia un sistema de justicia inclusivo

Recientes documentos de trascendencia nacional que se han referido a la reforma del sistema de justicia han sido los informes finales de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) y el Acuerdo Nacional. En el primer caso, el capítulo inicial de dicho informe señaló que el propósito reformador que orientaba dicho

3 Al respecto puede verse (La Rosa Calle, Javier 2007: 22-23).

trabajo tenía como objetivo la búsqueda de un sistema de justicia inclusivo que eliminase las desigualdades existentes en el país, de allí que entre otros temas, incorporaba de modo explícito la jurisdicción comunal, así como una serie de recomendaciones para que su reconocimiento no quedase en fórmulas declarativas⁴.

Respecto al Acuerdo Nacional, la Política 28 se denominaba “Vigencia Plena de la Constitución y los derechos humanos, acceso a la justicia e independencia de la judicatura” y establecía el compromiso de garantizar el acceso universal a la justicia, promover la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal.

De este modo, en ambos textos se admitía una realidad innegable: la existencia en nuestro medio de una pluralidad de sistemas jurídicos sustentados en diversas tradiciones culturales de comunidades campesinas y amazónicas, respectivamente, que debían ser incorporadas al discurso oficial, llevándose a cabo políticas concretas para favorecer estas prácticas y de este modo ampararlas, en coherencia con lo postulado en el artículo 2^a, inciso 19 de la Constitución Política que reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural, entre los cuales se encuentra la facultad de impartir justicia.

Muy a nuestro pesar, tenemos que afirmar que esta clara opción no ha tenido en las gestiones públicas sucesivas el empuje necesario para traducirlas en medidas concretas, que promoviesen este nuevo enfoque del acceso a la justicia que permitiera una diferente agenda de temas que transformara el actual sistema hacia una más democrático e incluyente.

4 El Grupo de Trabajo de Acceso a la Justicia estableció que “el principal problema de la justicia en el Perú son sus serias limitaciones al acceso universal de los ciudadanos a la justicia”. Ver: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004: 83). También se puede obtener en la siguiente dirección electrónica: <http://www.mpfj.gob.pe/descargas/ceriajus/gtt2.pdf>.

Estamos, por lo tanto, ante una deuda pendiente que esperamos la actual administración gubernamental la pueda subsanar.

Barreras de acceso a la justicia, ¿de qué estamos hablando?

Uno de los aspectos claves para afrontar la falta de acceso a la justicia está referido a la invisibilización de aquellos obstáculos que hacen imposible acceder a instancias donde los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos y/o resolver sus conflictos de manera real (Roche, 2005: 54). Situación especialmente relevante en sociedades como la nuestra, que atraviesan por desigualdades que conllevan a que ciertos grupos de personas, no precisamente minoritarios, atraviesen situaciones de facto de discriminación debido a su condición socioeconómica, de género, racial, cultural, etc.

Estos obstáculos o barreras que impiden el acceso a la justicia pueden ser agrupados en tres clases, las barreras institucionales que afectan a toda la población, indistintamente de su posición social o económica; las barreras económicas que afectan las transacciones y el desarrollo de un país, así como a sectores poblacionales precarios; y las barreras sociales que afectan a determinados grupos sociales, especialmente los tradicionalmente marginados (Bhansali, 2006: 793).

- Barreras Institucionales

Son aquellos obstáculos que involucran a sectores significativos sino mayoritarios de la población, referidos a las barreras que el propio sistema de justicia origina por su misma concepción o diseño creando las condiciones para los ciudadanos no recurran al mismo⁵. Entre ellos tenemos:

5 En nuestro país es frecuente percibir un desfase entre una serie de instituciones jurídicas importadas y las prácticas frecuentes de la población.

- Formación Profesional (legal). Referido a la manera cómo se concibe la educación de los profesionales del Derecho, sumamente formalista y bastante distante de la realidad y de los conflictos más recurrentes de la población. Esto se evidenciará de modo grave cuando la brecha entre el discurso jurídico y la realidad llega a niveles mayores, lo que conduce con alguna frecuencia a prescindir de los modos de solución de conflictos formalistas basados en una ley extraña o desfasada de la realidad.
- Carga judicial. Referido a la voluminosa congestión de los despachos judiciales con una serie de causas pendientes de resolver que hacen que los procesos demoren un tiempo exagerado. Atribuido con cierta ligereza a cierta “litigiosidad” de la población, cuando existen causas que tendrían que ver con la baja productividad de magistrados y trabajadores judiciales.
- Organización del Poder Judicial y de otras instituciones de justicia. Referido a la poca adaptabilidad y disposición a modernizar la forma de administrar los despachos judiciales, distantes geográficamente de las principales necesidades jurídicas de la población. Comprendiendo este problema a otras instituciones de la justicia.
- Presupuesto del Poder Judicial y de otras instituciones de justicia. Referido a la poca disposición de los poderes públicos para atender las demandas de más recursos y la forma como los mismos son asignados, priorizando gastos fijos y no la ampliación de la oferta estatal de justicia.

- Barreras sociales

Son las que afectan a determinados grupos sociales, por ejemplo los pueblos indígenas,

por su situación de desigualdad real que se evidenciará al momento que requieren acceder a alguna instancia de justicia. Entre ellas tenemos:

- Barreras lingüísticas y culturales. A pesar que en el país existen varios millones de personas que hablan idiomas distintos del castellano, es casi remota la posibilidad de expresarse en su lengua materna durante un proceso judicial por la ausencia de intérpretes, a pesar de que se trata de una garantía del debido proceso. De otro lado, el desconocimiento persistente sobre el pluralismo jurídico, reconocido en la Constitución Política (art. 149º), significa en la práctica el rechazo a las formas de resolución de conflictos impartidas desde las comunidades campesinas y nativas así como desde las rondas campesinas.
- Barreras de género. Referido a los prejuicios y estereotipos sexistas que discriminan a las mujeres impidiéndoles acceder a sus derechos en condiciones de igualdad, victimizándolas en forma doble ya que junto con las demás barreras se le debe agregar esta.

- Barreras económicas

Los costos económicos de acceder a alguna forma legitimada de resolución de conflictos reconocido legalmente es una traba para una buena parte de la población en el país. Aquí puede identificarse como principales obstáculos a los pagos que debe efectuarse para litigar, ya sea por aranceles judiciales o por los honorarios de los abogados.

Sobre lo primero, los costos formales de un proceso judicial resultan una forma indirecta de discriminación para personas de menores recursos. Si a ello agregamos las serias dificultades que desde el Estado existen para proveer de defensa letrada gratuita a quienes no

pueden asumirla, tendremos un panorama de indefensión en un evidente segmento social.

Otro obstáculo tiene que ver con los costos informales y se refiere a la corrupción existente en las instancias estatales de justicia que desalientan a que el ciudadano acuda a las mismas para dirimir sus controversias. No es casualidad que en el informe de Transparencia Internacional del 2007 dedicado a los sistemas judiciales, ubica a este mal endémico como una de las principales barreras de acceso a la justicia⁶, señalando que el Perú se ubica en los primeros niveles de corrupción.

¿Cuál es la agenda pendiente para promover la justicia comunal?

Como hemos señalado en líneas anteriores no está en discusión el reconocimiento normativo de la justicia comunitaria como una forma de promover el acceso a la justicia de la población donde se ubica⁷, el debate radica en cómo se plasma en la realidad esta regulación ya existente y si su materialización pasa por la política pública. Entre los puntos pendientes que deberían asumirse proponemos:

- Mejorar la coordinación entre los tribunales ordinarios y los mecanismos de justicia comunitaria (comunidades y rondas campesinas).
- Lo que debiera traducirse en el desarrollo de actividades para establecer niveles de coordinación y de eventual reparto de competencias entre los jueces ordinarios y las autoridades de

las comunidades y rondas. De este modo, la población rural tendría la certeza de saber donde acudir y lo que se resuelva sea válido ante terceros.

- Programas de sensibilización y capacitación en magistrados y abogados acerca de la justicia comunitaria.
- Es necesario incidir en la formación de los abogados de manera que cambie la manera tradicional como se educan, incorporando nuevos conocimientos acerca de lo que significa el pluralismo jurídico y cómo ello puede ser muy valioso para el desarrollo del país. En el caso de los magistrados, deberían promoverse ciclos de actualización sobre estos temas desde el Ministerio de Justicia y la Academia de la Magistratura.
- Promover un debate acerca del desarrollo legislativo del artículo 149° de la Constitución Política.
- Finalmente, debería iniciarse un debate acerca de cómo podría desarrollarse el artículo 149° de la Constitución, la pertinencia de dicha norma y cuál debiera ser su contenido, evitando desnaturalizarlo y teniendo en cuenta que el único límite de la justicia comunitaria es el respeto a los derechos fundamentales.

A modo de conclusión señalaremos que sólo en la medida que la ciudadanía, especialmente la ubicada en zonas rurales, consiga una respuesta satisfactoria para su problema legal, podremos referir que se está permitiendo su acceso a la justicia, lo cual no únicamente debiera significar la ampliación de la cobertura estatal de justicia sino también el fortalecimiento de las prácticas de justicia comunal que existen en el país. □

6 Ver Informe global de la corrupción 2007 de Transparencia Internacional: http://www.justicia-viva.org.pe/nuevos/2007/mayo/31/informe_global_ingles.pdf

7 Incluso el Tribunal Constitucional ha señalado en más de alguna sentencia que la facultad de impartir justicia de las comunidades campesinas y nativas tiene todos los atributos de una jurisdicción. Ver sentencia recaída en el Exp. 6167-2005-PHC/TC *Caso jurisdicción arbitral* (Fundamento jurídico 7).

Bibliografía

- Bhansali, Lisa (2006). Justicia. Capítulo 34 de Informe del Banco Mundial “Perú – La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable”, Lima
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004). Plan Nacional para la Reforma de la Administración de Justicia. Lima. <http://www.mpfm.gob.pe/descargas/ceriajus/gtt2.pdf>. Lima
- Informe global de la corrupción 2007 de Transparencia Internacional: http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2007/mayo/31/informe_global_ingles.pdf
- La Rosa Calle, Javier (2007). “Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de política pública”. En: La Rosa, Javier (editor) *Acceso a la justicia en el mundo rural*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Roche, Carmen Luisa y Richter, Jacqueline (2005). “Barreras para el acceso a la justicia”. En: AA.VV. *Derechos Humanos, Equidad y Acceso a la Justicia*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.