

# Acceso a la Justicia y Equidad

Estudio en siete países de América Latina



BANCO  
INTERAMERICANO  
DE DESARROLLO

INSTITUTO  
INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS







# ACCESO A LA JUSTICIA Y EQUIDAD

*ESTUDIO EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA*

José Thompson  
Coordinador Académico

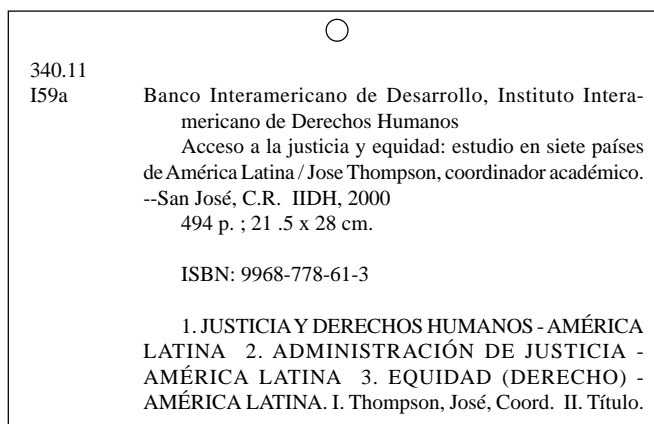
**BID**  
Banco Interamericano  
de Desarrollo



Primera Edición, San José, 2000

Las opiniones que se presentan en los artículos son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del BID ni del IIDH .

- © Banco Interamericano de Desarrollo, 2000. Todos los derechos reservados.
- © Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. Todos los derechos reservados.



Consultores externos: *Paola Casafont*, Asistente Académica del Proyecto; *Freddy Blandón* (Nicaragua), *Francisco Díaz* (El Salvador), *Rita Maxera* (Costa Rica), *Beatriz Mejía* (Perú), *Aylin Ordoñez* (Guatemala), *Farith Simon* (Ecuador), *Ricardo Valverde* (República Dominicana), María Lourdes Flores de la Fuentes (investigación electrónica).

Revisión y Corrección: *Bernal Monge* y *Rodrigo Soto*, con la colaboración de *Alexander Schultz*.

Responsables Institucionales del Proyecto:

Banco Interamericano de Desarrollo: *Edmundo Jarquín*, *Sandra Bartels*

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Juan E. Méndez* (1996-1999), *Gonzalo Elizondo* y *Luis Cervantes*

Diagramación y Artes Finales: *Alejandro Pacheco*

Impresión: *Editorama, S.A.*

**BANCO INTERAMERICANO  
DE DESARROLLO  
BID**

**INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS  
IIDH**

*Lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal... Lo propio de lo equitativo consiste precisamente en restablecer la ley en los puntos en que se ha engañado a causa de la fórmula general de que se ha servido.*

*Aristóteles, Ética a Nicómaco, Libro V, Capítulo X.*



## TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	9
DISCURSO PRONUNCIADO CON OCASIÓN DEL FORO INTERNACIONAL "ACCESO A LA JUSTICIA Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA" Edmundo Jarquín .....	11
EL ACCESO A LA JUSTICIA, UN ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS HUMANOS Juan E. Méndez .....	15
INTRODUCCIÓN José Thompson .....	23
INFORME DE COSTA RICA Rita Maxera .....	33
INFORME DE ECUADOR Farith Simon .....	71
INFORME DE EL SALVADOR Francisco Díaz .....	119
INFORME DE GUATEMALA Aylín Ordoñez .....	165
INFORME DE NICARAGUA Freddy Blandón .....	201



INFORME DE PERÚ Beatriz Mejía .....	249
INFORME DE REPÚBLICA DOMINICANA Ricardo Valverde .....	327
COMPARACIÓN DE RESULTADOS José Thompson .....	413
CONCLUSIÓN GENERAL Y PROPUESTA DE LÍNEAS DE ACCIÓN José Thompson .....	447
ANEXO 1 .....	457
MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA	
ANEXO 2 .....	477
CONCLUSIONES DEL FORO "ACCESO A LA JUSTICIA Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA".	

# PRESENTACIÓN

La evolución de la reforma judicial en América Latina ha sido vertiginosa en la última década. En ella, se han hecho esfuerzos para conjugar las prioridades nacionales con la agenda impulsada por la cooperación internacional, que paulatinamente ha incorporado el tema como una de sus líneas de acción.

No es sorprendente entonces que en el diálogo entablado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), se visualizara el campo del acceso a la justicia como terreno fértil para la acción conjunta. El origen y desarrollo de este esfuerzo, tiene que ver con el interés de ambas entidades de producir enfoques novedosos que enriquezcan el campo de la reforma judicial en marcha en la región.

La precisión de este interés, desde las primeras inquietudes hasta llegar a determinar como propicio el tema de acceso a la justicia, requirió de un proceso de refinamiento, mediante el diálogo, de las iniciativas originales de las dos instituciones, en su afán por encontrar espacios fértiles para la investigación y para la generación de propuestas útiles en la materia. Hoy, es motivo de auténtica satisfacción presentar el resultado de este esfuerzo, materializado en el proyecto de investigación *Apoyo al Fortalecimiento del Acceso a la Justicia en América Latina*, que ahora ve la luz en la forma de esta publicación. Los trabajos que informan la investigación y esta publicación, se desarrollaron a lo largo de 1999, en un apretado calendario que buscaba mantener actualidad y producir resultados en un plazo relativamente breve.

En la investigación, se delimitó el acceso a la justicia a partir de su dimensión equitativa, esto es, con atención a los sectores más desfavorecidos, como preocupación legítima y esencial en los esquemas para el desarrollo, y en la perspectiva de derecho fundamental de las personas. Esta doble faceta explica el sentido de la unión que el BID –enfocado en los planes para el desarrollo–, y el IIDH –institución educativa en derechos humanos–, han alcanzado en esta oportunidad.

En la determinación del objetivo de la investigación, las entidades patrocinadoras decidieron privilegiar un análisis que permitiera identificar un elenco de experiencias y prácticas relativamente eficaces en la ampliación del acceso a la justicia en América Latina. Para ello, y habida cuenta de los recursos disponibles, se seleccionó a siete países para llevar a cabo las investigaciones nacionales: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana, procurando que las realidades respectivas facilitaran la comparación de los resultados obtenidos.

Por ello, la publicación incluye análisis nacionales y comparativos. El proceso que ha conducido a este punto, incluyó diversas y amplias oportunidades de discusión y de validación de los

resultados. Esto nos permite afirmar que las conclusiones obtenidas son pertinentes al momento que vive el proceso de reforma judicial en América Latina. Así, el material que hoy ofrecemos al público constituye, esperamos, un aporte que abrirá rutas poco exploradas y de utilidad en la revisión de los sistemas judiciales de esta parte del mundo.

Más allá de esto, la publicación propone una visión de la necesidad que los sectores más desfavorecidos tienen de contar con mecanismos expresamente diseñados para promover su acceso a los sistemas de justicia, y hace un valioso recuento de respuestas oficiales y de la sociedad civil para atender estas necesidades.

La investigación pide, como primera línea de acción futura, una “visibilización” del tema de acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos. Por ello, el BID y el IIDH esperan que esta publicación sea el germen de discusiones y debates a muy diverso nivel, que permitan que este deje de ser el gran tema ausente de la reforma judicial latinoamericana.

El BID y el IIDH desean agradecer especialmente a Sandra Bartels, coordinadora del Proyecto por parte del BID, a Gonzalo Elizondo, Director del Departamento de Instituciones Públicas del IIDH, a Luis Cervantes, Oficial del Programa “Administración de Justicia y Derechos Humanos”, a José Thompson, Coordinador Académico del Proyecto, a Paola Casafont, Asistente Académica del Proyecto, a los consultores locales: Freddy Blandón (Nicaragua), Francisco Díaz (El Salvador), Rita Maxera (Costa Rica), Beatriz Mejía (Perú), Aylín Ordoñez (Guatemala), Farith Simon (Ecuador), Ricardo Valverde (República Dominicana), así como a María Lourdes Flores de la Fuentes, quien realizó una investigación en Internet sobre las formas de acceso a la justicia, y al equipo de trabajo del Proyecto, por haber transformado el objetivo inicial en un estudio válido y vigente de uno de los temas que hace a la esencia del desarrollo equitativo de las sociedades democráticas.

*Edmundo Jarquín*  
*BID*

*Roberto Cuéllar M.*  
*Director Ejecutivo*  
*IIDH*

## DISCURSO PRONUNCIADO CON OCASIÓN DEL FORO INTERNACIONAL “ACCESO A LA JUSTICIA Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA”

*Dr. Edmundo Jarquín*

El Banco Interamericano de Desarrollo se siente orgulloso de estar asociado con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en esta iniciativa. Para empezar, quisiera traer a colación el doble significado que para nosotros tiene este evento. Primero, el que deriva de la temática en sí misma, y que comentaremos después. Segundo, recordar que fue justo en esta ciudad<sup>1</sup> donde, en 1993, se celebró la que después fue conocida como “Primera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo”, que fue el punto de partida para las actividades del Banco en este campo.

Quizá corresponda preguntarnos por qué un banco de desarrollo como el BID está involucrado en estas actividades. Precisamente por eso: por ser un banco de desarrollo. Antes de efectuarse la Primera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo, ya había un cúmulo de evidencia académica y de reflexión, procedente de las universidades, en el sentido de que las instituciones, las leyes, el derecho, tienen tanta o más importancia para el desarrollo económico, que las variables estrictamente técnico-económicas. Fue esa comprensión, acompañada de una reflexión sobre la historia de nuestros países, lo que condujo al Banco a convocar a esa primera conferencia para reflexionar sobre el vínculo entre justicia y desarrollo.

Ahora, por su relación con la temática de esta reunión, quisiera decirles cuál es parte de nuestro aprendizaje, seis años y medio después de aquella actividad.

La reflexión que hasta entonces había prevalecido en torno al vínculo entre derecho y desarrollo, estaba basada en una concepción limitada, porque si bien se reconocía la importancia de la seguridad jurídica para el proceso de inversión, y por lo tanto de crecimiento, en general se entendía la seguridad jurídica básicamente en términos de seguridad de los contratos y seguridad de los derechos de propiedad. Pero la evidencia empírica, la reflexión histórica y un creciente cúmulo de reflexión académica en los últimos años, ha puesto en evidencia que esa es una concepción limitada. La seguridad jurídica, en términos del vínculo entre derecho y desarrollo, tiene que ser entendida desde una perspectiva más amplia.

El vínculo exitoso es entre democracia y desarrollo, y por tanto hemos de trabajar con una noción de seguridad jurídica que comprenda al conjunto de los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población. La experiencia demuestra que la seguridad jurídica concebida

---

<sup>1</sup> El Foro se celebró en San José de Costa Rica.

únicamente en términos de seguridad de los contratos y seguridad de los derechos de propiedad, es importante, pero lamentablemente abona a la exclusión de sectores importantes de la población, lo que de manera inevitable conduce a largo plazo a inseguridad e inestabilidad política y jurídica de la sociedad en su conjunto, colapsando así cualquier esfuerzo que se haya querido hacer o se haya hecho en materia de desarrollo. Dicho de otra forma: la exclusión socioeconómica, y la exclusión de vastos sectores de la población del acceso a la justicia, abona la inestabilidad socio-política, y por tanto, la inseguridad jurídica.

De tal manera que nos unimos a esta iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que se empezó a gestar desde finales del 96 y que cristalizó con la aprobación de una cooperación técnica regional en 1997, con el convencimiento de que el acceso a la justicia es un tema que se valida no únicamente en términos de la dignidad de las personas, no únicamente en términos del sentido más profundo de los derechos humanos, sino que se valida también en términos del mandato más amplio que tiene el BID de apoyar a los países en su proceso de crecimiento equitativo y sostenible.

Permítanme aquí otra breve reflexión relacionada con lo anterior. Cuando, cerrando el siglo, reflexionamos acerca de cómo se explica esa tremenda paradoja de América Latina –su fuerte crecimiento con la creciente exclusión, tomando en cuenta que en las ocho primeras décadas de este siglo América Latina fue una de las regiones del mundo que más creció, y sin embargo creció excluyendo y produciendo pobreza–, surge como explicación fundamental el crónico déficit democrático de la mayoría de los países. La incapacidad de las políticas públicas, no tanto en términos de su diseño técnico como en su vacío democrático, para agregar, procesar y responder a las demandas de los ciudadanos, es lo único que puede explicar esa paradoja.

Por eso no es una casualidad que aquellos países de la región con mayor raigambre democrática, y mayor densidad y penetración de las instituciones democráticas, sean los países –como son los casos de Costa Rica, Chile y Uruguay– que presentan un mejor balance en términos de cohesión e integración social.

A partir de estas consideraciones es que estamos asociados con esta iniciativa, y con la posibilidad de contribuir a llevar a la práctica los resultados de los estudios que se han preparado como base de discusión de este foro. Se trata, pues, tanto de razones éticas como de razones técnicas. En este convencimiento reside el sentido de esperanza con que vemos hacia el futuro, porque la reflexión sobre el desarrollo de fin de siglo demuestra que es posible armonizar las exigencias éticas de la equidad y de la justicia, con las exigencias técnicas del crecimiento. Son aquellos países que a través de sus instituciones han dado acogida a las demandas de los ciudadanos, invirtiendo en salud y en educación, y garantizando el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, los que en definitiva pueden asegurar un clima apropiado para la inversión y el crecimiento.

Es la misma razón que nos ha movido de nuestro enfoque inicial, experimental, de hace seis años, en materia de apoyo a los programas de justicia (concebidos desde perspectivas válidas, pero por sí solas insuficientes, de administración de la justicia, de mejoría en la gestión de los despachos, de expansión en términos de cobertura física de los servicios de justicia), a tomar como eje creciente de los programas de reforma judicial el acceso a la justicia. Pues el limitado acceso a la justicia constituye, probablemente, una de las formas más odiosas de exclusión, que no podemos separar de la desigualdad y la pobreza.

Nos sentimos extremadamente complacidos de estar asociados con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en esta iniciativa. Hemos venido a aprender –de eso se trata–, porque el sentido más profundo de la iniciativa que hemos apoyado, es identificar aquellas prácticas, aquellos proyectos, aquellos modelos en materia de acceso a la justicia de los sectores menos favorecidos, que puedan ser incorporados en el diseño de operaciones futuras que el Banco y otras instituciones de cooperación, o los gobiernos por sí solos, quieran abordar en este tan sensible terreno desde el punto de vista de la dignidad humana, de la estabilidad social, de la cohesión política y del crecimiento económico.

Quiero agradecer de manera muy especial al Director del Instituto, Juan Méndez, por el hospedaje que nos dio en esta iniciativa. La verdad que el Instituto ya venía reflexionando y trabajando al respecto, así que hemos sido huéspedes de una iniciativa más amplia. También quiero agradecer a sus colegas, al equipo de consultores, y desde luego a mis colegas en el BID, en especial a Sandra Bartels, que ha estado directamente a cargo de este proyecto.



## EL ACCESO A LA JUSTICIA, UN ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

*Dr. Juan E. Méndez*

La década de los años ochenta se caracterizó por una obra de democratización para reemplazar a las dictaduras militares que gobernaban en muchos de nuestros países; paulatinamente se celebraron elecciones representativas y aceptadas en sus resultados, en prácticamente todos los países del continente. Este inicio democratizador alentó esperanzas en cuanto a perspectivas de mejoramiento del nivel y condiciones de vida, pero estrictamente, se caracterizó por ser el inicio de un período de explosión de la democracia electoral, en el cual la celebración de las elecciones es el eje fundamental, más que la profundización de la democracia en sus aspectos sociales y participativos.

Menos aún se concretaron nuestras esperanzas de que la legitimidad de origen se concretara también en legitimidad de ejercicio. En otras palabras, nuestras sociedades se rigen hoy por gobiernos elegidos, pero en lo cotidiano distan mucho de constituir verdaderos Estados de Derecho.

El proceso de reformas económicas ha ayudado a la recuperación y al crecimiento económico después de la aguda crisis de esos años, pero también ha modificado sustancialmente las pautas tradicionales de integración social y cohesión política, provocando una expansión de la ya enorme brecha entre ricos y pobres que distingue a esta región del resto del mundo. Se plantea así el desafío de alcanzar nuevas formas de organización y gestión política y social, acordes con una estrategia de desarrollo y en un marco general de gobernabilidad.

Los regímenes políticos que surgieron de esta ola son indudablemente regímenes democráticos representativos, pero en muchas oportunidades hemos dicho que vivimos una democracia insuficiente. Con el paso del tiempo y la maduración de los sistemas, se demanda mayor apertura y acercamiento con la población, lo que tiende directamente a la constitución de regímenes más participativos y de instituciones fiables en sus respuestas a las demandas sociales. Es decir, hace falta que iniciemos un nuevo proceso de transición, esta vez de la democracia formal a la democracia participativa, garantista y de justicia social.

---

1 Se trata de una adaptación de la ponencia dictada en ocasión del Foro Internacional "Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina". El autor deja expresa constancia de su reconocimiento por la participación principal y decisiva de Luis Cervantes para la elaboración de este material.



A pesar de sus insuficiencias, la etapa actual ha producido distintas manifestaciones, desde la organización de la sociedad civil en procura de mayores espacios, hasta los intentos de readecuación o actualización de las instituciones estatales para atender estas tendencias. Los sistemas de administración de justicia no son ajenos a esta problemática.

En el campo de la administración de justicia es donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real al interior de las comunidades humanas.

En buena medida, la estructura valorativa y normativa de los derechos humanos cobra eficacia y validez sólo desde el momento en que los reclamos concretos por violaciones a sus disposiciones, son resueltos efectivamente por las instancias jurisdiccionales a través de sus mecanismos procesales. Si los operadores del sistema no están preparados, las instituciones jurisdiccionales no responderán a su razón de ser. Sucederá entonces que toda la doctrina de derechos humanos, la legislación que los implementa y los esfuerzos desplegados desde la sociedad civil para su efectiva vigencia, se condenan al fracaso.

Los ciudadanos asumen que los derechos humanos muestran su vigencia solo cuando encuentran amparo al reclamo que formulan con motivo de sus violaciones, no cuando quedan en espera del reconocimiento de sus derechos o cuando quedan impunes los más graves crímenes. De la respuesta institucional a cada caso, a cada acto de violencia, dependerá en última instancia la legitimidad real con que operen las instancias formales y todos los demás actores del sistema en una determinada realidad nacional.

La situación actual de la administración de la justicia en América Latina produce una gran frustración, pero también ofrece una gran oportunidad. La legitimación democrática que pretende la mayoría de los países del área, y los esfuerzos que hacen para gobernarse dentro de esos cánones, favorecen las iniciativas para lograr el fortalecimiento de los poderes judiciales, tanto a través de su independencia funcional, como de su modernización legislativa y de la capacitación de sus miembros.

Sin embargo, el punto de partida para alcanzar esas metas es bastante limitado en muchas de las naciones de la región latinoamericana. Los sistemas judiciales de la región fueron históricamente concebidos y organizados desde la primera mitad del siglo XIX sobre los lineamientos del modelo napoleónico. Esto ha dado como resultado estructuras que, en el ejercicio de sus funciones, se han quedado atrás en su organización interna, así como en su capacidad para satisfacer las demandas de la sociedad. Además, esos poderes judiciales se han desarrollado en completa dependencia y subordinación respecto del poder político, particularmente del Poder Ejecutivo, cuando no de las fuerzas militares. En consecuencia, se impone como una de las tareas más urgentes abocarse a la reforma judicial para provocar la transformación institucional requerida.

Pero aunque todos concordamos en la necesidad de esa reforma, no hay total claridad en cuanto a por dónde empezar... Para nosotros, lo esencial es fortalecer la independencia interna y externa de los poderes judiciales, modernizar su estructura y funcionamiento, y convertirlos en auténticos instrumentos garantistas de la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos.

Resulta necesario mejorar el nivel de la administración de justicia en cada país del área, y garantizarle de esta manera al ciudadano el ámbito de libertades que le permita su realización como persona.

Para ello, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos quiere contribuir a que los operadores del sistema de justicia asuman el papel que les corresponde en un Estado de Derecho preocupado por la vigencia de las libertades y garantías fundamentales, así como por mejorar los niveles de acceso a la justicia de los sectores que están menos favorecidos en la estructura social, y que son adicionalmente los que más dificultades legales y extra legales afrontan en la defensa de sus intereses.

El tema de acceso a la justicia no es una problemática de aparición reciente. Se trata de un concepto que ha sufrido profundas transformaciones a partir de los siglos XVIII y XIX, en el sentido de pasar de ser una mera declaración de posibilidad de defensa de los derechos individuales, a una concepción que involucra el deber estatal de proporcionar un servicio público, protector no solo de los derechos individuales, sino también de los derechos colectivos caracterizados por la presencia de los intereses difusos.

Este cambio fue motivado por el desarrollo de las sociedades del “*laissez faire*” al estado de bienestar, ya que el crecimiento en tamaño y complejidad de nuestros estados, generó una modificación en la percepción de los derechos humanos, y la preocupación por la libertad se extendió también a la preocupación por la igualdad. Así las relaciones interpersonales a que hacen referencia los derechos humanos, fueron adquiriendo un carácter mayoritariamente colectivo, además de su original carácter individual. De esta manera, el acceso a la justicia ha sido aceptado cada vez más como un derecho social básico en las sociedades modernas. Es el derecho humano primario en un sistema legal que pretenda garantizar los derechos tanto individuales como colectivos.

Al respecto debe tenerse presente que el sistema de administración de justicia constituye la última frontera donde los ciudadanos perciben si sus derechos son efectivamente respetados y garantizados; de ahí la imperiosa necesidad de facilitar y favorecer, no solo el acceso a la justicia, sino un acceso *efectivo* a la misma.

Asimismo, el avance hacia las concepciones colectivas que imponen el deber estatal de prestar este servicio, ha dado lugar a la consideración de la administración de justicia como un servicio público con las características y condiciones que lo identifican, motivo por el cual todo examen que se haga del sistema, en atención al mejoramiento de su acceso, debe tener presente tales indicadores, pues esto determinará una mejor y más exacta comprensión de los obstáculos que puedan presentarse para su adecuado cumplimiento en cada realidad.

En este orden de ideas, resulta procedente examinar los principios rectores de un servicio público y relacionarlos con el funcionamiento del sistema de administración de justicia, para determinar de esta manera los diferentes factores que puedan explicar el mayor o menor grado de acceso a la justicia y los medios por los cuales superar la eventuales barreras que se manifiesten.

En primer lugar, el servicio público de justicia debe caracterizarse por la continuidad, en atención al interés general que debe realizar y proteger el Estado, en este caso, la justicia. Resulta consustancial a la idea de servicio público, el hecho de que el mismo no deje de prestarse por ningún motivo, permitiendo así la continuidad del mismo. Sin embargo, aquí debe considerarse no solo la intervención directa del Estado en la prestación efectiva del servicio, sino también cualesquiera otras medidas que sean necesarias para asegurar la adaptación del servicio a nuevas circunstancias institucionales, políticas, económicas y sociales. De este modo, debe atenderse

al constante estudio y observación de los sistemas de administración de justicia, por cuanto cualquier tipo de variable puede afectar la continuidad de la protección de los derechos.

En segundo lugar, la adaptación. El principio anterior lleva ineludiblemente al tratamiento de la adaptabilidad del servicio como salvaguarda del mismo principio de continuidad. Ante la variación de las condiciones imperantes, y en la medida en que este hecho perjudique la prestación del servicio, el Estado debe preocuparse por someter el mismo a los cambios, reformas o innovaciones que permitan su continua prestación. Así, al detectarse problemas, por ejemplo en cuanto al retardo de la justicia o al abuso de medidas cautelares dictadas con intención dilatoria para frustrar la protección de derechos fundamentales, la acción estatal y el respaldo social debe ser rápido en su diagnóstico y eficaz en su corrección, con el fin de adaptar la prestación del servicio a las nuevas variables que inciden sobre la conservación de la administración de justicia.

Tercer principio: el de la igualdad. Uno de los principios regentes de toda la doctrina jurídica, y en especial de los derechos humanos, tiene necesaria mención al tratarse el tema del servicio público, más aún cuando se trata de la administración de justicia como uno de tales servicios. Es fácil comprender que para la adecuada prestación y administración de la justicia, teleológica y pragmáticamente considerada, debe accederse y operarse en igualdad de condiciones para los diferentes sujetos procesales.

En este tema conviene recordar que la igualdad que postulamos aquí no es la enunciada por Anatole France –“la justicia en su majestad garantiza que tanto ricos como pobres puedan mendigar bajo los puentes”–, antes bien, el Estado debe compensar las desigualdades sociales con medidas afirmativas que hagan más parejo el campo de juego.

El cuarto principio es el de la celeridad. Es quizá aquí donde mayores problemas o barreras se encuentran para un adecuado y eficaz acceso a la justicia, debido a la inoperancia o desinterés estatal para detectar con rapidez las causas de la retardación de justicia, de los procesos largos y costosos, del litigio sin representación adecuada o carente del todo de la misma. El derecho humano de acceder y obtener justicia se ve sensiblemente lesionado, y con él los demás derechos fundamentales y derivados cuya violación sea reclamada.

Quinto principio, el de la gratuidad. La gratuidad de los servicios públicos debe entenderse de manera relativa, en el sentido que los usuarios generalmente tendrán que afrontar un pago directo o indirecto por el mismo, dada la creciente onerosidad de su prestación, que imposibilita su total responsabilidad financiera a cargo del aparato estatal. Sin embargo, en materia de administración y acceso a la justicia, la gratuidad del servicio debe ser entendida en el sentido de su disponibilidad orgánica y funcional, es decir, en la posibilidad real de todo operador de sistema de acudir físicamente al mismo y defender sus derechos mediante una adecuada representación que no implique para él un costo tal, que convierta en nugatorio el derecho de acceso y atención.

Esta característica, en asocio con la anterior, constituye lo que podríamos llamar “el núcleo fuerte” de las barreras que dificultan, cuando no imposibilitan, un acceso justo, equitativo y eficaz, al sistema de administración de justicia.

Con base en los anteriores principios, resulta conveniente que toda propuesta de trabajo en esta materia contemple al menos los siguientes espacios, que consideramos pueden contribuir a un acceso eficaz a la justicia.

El primero de ellos es el costo de acudir a la administración de la justicia. Aquí debe tenerse presente no solo el tradicional alto costo de los servicios de representación legal –a efectos de considerar diferentes opciones de servicios gratuitos o de bajo costo– sino también la variable del tiempo en las tramitaciones procesales, lo cual incide en el costo de litigar.

Asimismo, eventuales violaciones a los derechos fundamentales del debido proceso en materia penal, incluida la retardación de justicia, conllevan, en no pocos casos, la existencia de una población penitenciaria flotante en espera del conocimiento de su causa. Todos los esfuerzos de reforma carcelaria y todos los intentos de modernizar la justicia penal, chocan con la manía represiva del aumento de las penas y de la eliminación de las garantías procesales, surgidas ambas de la histeria e inspiradas en respuestas facilistas al problema de la inseguridad ciudadana y del aumento de la tasa de criminalidad.

En segundo lugar, están las posibilidades de representación y asistencia legal en condiciones paritarias, tomando en consideración las ventajas y desventajas estratégicas de las partes, su situación económica, condiciones personales de los litigantes y sus representantes, educación, conocimientos, experiencia, condición social y económica, frecuencia y organización del ejercicio profesional y patrocinio activo.

En tercer lugar la protección de los derechos colectivos o intereses difusos. Es característica de estos intereses difusos, justamente su carencia de una titularidad individual, de ahí la necesidad de abrir espacios, ya sea dentro del clásico sistema de administración de justicia, o en medios alternativos especiales para su reclamación y defensa.

Especial atención merecen los diseños procesales que permitan la solución de muchos casos similares, mediante acciones de clase o mediante precedentes judiciales de seguimiento obligatorio por parte de tribunales inferiores.

Seguidamente, el sistema jurídico, tanto en lo sustantivo como en lo procedimental. Las anteriores variables hacen clara referencia a la existencia de normas sustantivas, y ante todo procesales, que inciden sobre casi la totalidad de los problemas que determinan un complejo y difícil acceso a la justicia. Así, la presencia de normas sustantivas con lenguaje técnico y en demasía especializado, cuando no anquilosado, y de procedimientos no pocas veces lentos, excesivamente formales y tortuosos, condicionan que los sistemas de administración de justicia no logren satisfacer las demandas sociales de acceso y eficacia en la prestación de la justicia.

Debe considerarse que las barreras descritas con anterioridad no constituyen hechos aislados que puedan estudiarse por separado ni puedan corregirse individualmente. Por el contrario, muchos de los problemas del acceso a la justicia se encuentran interrelacionados, y los cambios que se introduzcan para solventar algún obstáculo, bien pueden incrementar alguna otra barrera.

Por este motivo, no debe dejar de considerarse la interrelación de las diferentes barreras u obstáculos para un acceso eficaz a la justicia. Antes bien, hay que atacar todos estos factores en forma integrada y coordinada.

Al considerar esfuerzos para la materialización de un sistema de justicia acorde con los principios de un Estado democrático de derecho, no puede obviarse a los usuarios como los principales destinatarios de todo esfuerzo de educación normativa y estructural; antes bien, una condición necesaria para el éxito de toda reforma judicial, es la adecuada consulta a los usuarios.

Aquí se puede mencionar un excelente trabajo de PROVEA de Venezuela y Lawyers Committee for Human Rights de Estados Unidos, con una crítica a la reforma judicial y a la cooperación internacional en Venezuela, donde se señala precisamente esta ausencia de consulta como un factor para la relativa falta de éxito de la reforma.

Si bien la sociedad en general debe resultar beneficiada de todo proceso o iniciativa de modernización y 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.

Es así que sectores como las mujeres, los menores, los indígenas, los migrantes, los discapacitados, deben de ser no solo la fuente inspiradora de todo proceso, sino actores fundamentales en el debate público sobre qué debe cambiar y cómo debe cambiar.

Aquí se rescata lo ya enunciado, con respecto a que la mayoría de los países de la región ha incorporado a nivel constitucional las normas de los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo principio rector es la igualdad. De allí se infiere la necesidad de hacer operativas estas normas de carácter programático, mediante legislación y prácticas concordantes con sus fines específicos de prohibición de la discriminación basada en la raza, el sexo, la religión, el origen nacional, la preferencia sexual o la discapacidad.

El desconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos en la mayoría de nuestros estamentos judiciales, genera una insuficiente aplicación de los derechos constitucionalmente consagrados, los cuales mantienen una estrecha relación con la normativa internacional.

Así, la desprotección de los derechos establecidos en una constitución política llevará implícita la desatención de pactos y convenios internacionales que sobre la materia se hayan suscrito y ratificado, y que constituyen obligaciones solemnes adquiridas por los Estados ante la comunidad internacional. De similar manera, la violación de estos instrumentos internacionales conlleva a la inobservancia de normas estatuidas en las constituciones políticas nacionales.

Pero además de las normas y de los tratados, el derecho internacional de los derechos humanos ofrece instrumentos no convencionales que pueden ser de gran utilidad para una justicia eficaz y accesible. Por ejemplo, son útiles los documentos o declaraciones llamados “Principios Básicos de Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura”, documento de 1985 confirmado por resoluciones de la Asamblea General; los “Principios Básicos de Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados”, aprobado en el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en La Habana, 1990; el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre la independencia de la justicia; las normas mínimas sobre condiciones carcelarias y tratamiento de delincuentes –aunque doctrinariamente se considera a estas normas ya bastante antiguas y superables–, y también, a modo de ejemplo, el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”.

Dentro del proceso de modernización de las instituciones jurídicas, la mayor parte de los países del área ha suscrito convenios internacionales, promulgado leyes de garantías constitucionales y derechos humanos básicos, leyes de *habeas corpus*, de *habeas data*, de amparo, de tutela, de mandato de seguridad... Estas normas están destinadas formalmente a la defensa de los derechos

fundamentales contenidos en las constituciones de los diversos países, sin embargo encuentran diversos obstáculos prácticos para su vigencia.

Tales dificultades se inician generalmente por simple desconocimiento de la norma y de sus características procesales. Este desconocimiento alcanza no sólo a la población en general, sino a los mismos profesionales del derecho, que no siempre logran una cabal comprensión de la justicia basada en los derechos humanos. A ello se suma el desconocimiento de los propios jueces acerca de la naturaleza y fines de los referidos institutos procesales, conduciendo todo ello a una indebida utilización de los sistemas de garantía.

Por ello, la capacitación de nuestros jueces no debe limitarse a la instrucción, debe conducir a un cambio de mentalidad: de la actitud burocrática del simple ejecutor de leyes, al activista de la justicia que soluciona problemas dentro de la ley, pero en forma creativa.

Si esto nos acerca al paradigma del juez del *common law*, ello no debiera ser un obstáculo, especialmente cuando en todos los ámbitos jurídicos se produce una creciente integración y confluencia de los grandes sistemas legales.

Es cierto que los jueces activistas pueden presentarnos otro problema, aunque hablar de ello en nuestro continente se asemeje a preocuparnos por la indigestión cuando no se ha resuelto el problema del hambre. Aún así, y en resguardo de futuros problemas, se puede citar esta observación de Javier Pradera, a propósito del libro “Los Jueces y la Política, Poder Judicial y Democracia”, de los italianos Carlos Guarnieri y Patricia Pedersoli.

Dice Javier Pradera:

El juez ejecutor y el juez delegado de la magistratura burocrática han sido desplazados como modelo por el juez guardián de los derechos fundamentales y el juez creador de derecho, propios de la magistratura profesional. Para Guarnieri y Pedersoli la tendencia, seguramente imparable, a la judicialización de la política, asegura un mayor sometimiento de los gobernantes a las leyes y una protección más completa de los derechos de los ciudadanos.

No faltan, sin embargo, algunos peligros que los sistemas democráticos deben evitar si quieren mantener el equilibrio entre los poderes y el principio de la soberanía popular... De un lado, la expansión del activismo judicial puede desembocar en una desviada criminalización de la responsabilidad política al servicio de poderes opacos que utilizan los medios de comunicación para sus fines; de otro, la conversión de los antiguos jueces funcionarios, meros ejecutores de normas, sometidos a los gobiernos y miembros de una carrera jerarquizada, en actores políticos, exige la creación de mecanismos que permitan pedirles responsabilidades por sus comportamientos aberrantes.

Una democracia constitucional que funcione bien, concluyen Guarnieri y Pedersoli, requiere de la presencia de un fuerte Poder Judicial, pero lo quiere también limitado al igual que los otros poderes.

El advenimiento de los regímenes de justicia constitucional en los países de la región, ha significado lo que damos en llamar redescubrimiento de la constitución política, en el sentido

de que la norma fundamental ha comenzado a tener un rol importante dentro del esquema de relaciones sociales en los países del área.

Así, la constitución debe pasar de ser una abstracción, a contar con mayores niveles de aplicación práctica en aquellos sistemas que han optado por establecer este sistema de protección. Del mismo modo, el surgimiento de este sistema debe redundar en una ampliación del acceso a la justicia, de donde resulte una mayor consideración del sistema de justicia en general como órgano al servicio de la población, es decir, como servicio público.

Sociedades con sistemas de justicia independientes y confiables, con jueces y funcionarios profesionalmente competentes y probos, respetados por las autoridades políticas, militares y policiales, mejoran sin duda la calidad de vida de los pueblos; a su vez, el conocimiento de la ciudadanía en materia de derechos humanos y de la forma eficaz de reclamar por su vigencia, es de una gran utilidad social en tanto que eleva la autoestima de las personas, que no solamente se saben titulares nominales, sino efectivos titulares de los derechos que la teoría del Estado moderno les asigna.

## INTRODUCCIÓN

*José Thompson\**  
*Coordinador*

---

\* Abogado costarricense, especializado en derecho internacional y en derechos humanos. Es profesor de derecho internacional de la Universidad de Costa Rica y autor de varias publicaciones en temas de su especialidad y en materias relacionadas con la reforma judicial en América Latina. En el periodo 1985-1994 ocupó diversos puestos en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, hasta culminar como Director de Asuntos Institucionales. De 1994 a 1998 sirvió como Ministro Consejero y Cónsul General de la Embajada de Costa Rica en Estados Unidos. Consultor para el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Actualmente, es consultor especializado de agencias e instituciones internacionales en materias de reforma judicial y en derechos humanos.





# INTRODUCCIÓN

*José Thompson*  
*Coordinador*

## 1- PUNTO DE PARTIDA

Si entendemos el “acceso a la justicia” como la posibilidad de toda persona –independientemente de su condición económica o de otra naturaleza– de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo con el ordenamiento de cada país, y de obtener atención a sus necesidades de determinación externa de situaciones jurídicas, nos mantenemos dentro del cuadro que originó la expresión, en las obras del jurista Mauro Cappelletti. Sin embargo, no es este el uso más extendido en la actualidad: en múltiples foros, publicaciones y descripciones programáticas, se habla de “acceso a la justicia” como un equivalente de los proyectos de reforma judicial<sup>1</sup>. Según esta segunda posición, el mejoramiento de la Administración de Justicia sería en sí mismo una forma de ejecución del principio de acceso a la justicia.

La cuestión de la denominación no es irrelevante ni secundaria, porque involucra una concepción de la justicia y una perspectiva de su relación con aquellos a los que sirve. De hecho, si los que acceden a la justicia son o pueden ser considerados “usuarios” de un servicio o, más bien, son titulares de un derecho cuya contrapartida es una obligación estatal, son ángulos bien distintos del asunto.

Si consideramos que se trata de “usuarios potenciales” y concebimos la Administración de Justicia como un servicio, podemos movernos entre la percepción de que su prestación es necesaria y forma parte esencial de las funciones estatales, y el extremo opuesto de que su uso debe ser cobrado y pagado y que nada en su esencia impide que pudiera ser ofrecido por el sector privado. En todo caso, el tema del acceso en esta concepción es un asunto de “llegada” y, como todo servicio, guarda relación ineludible con la eficiencia de su prestación. El que acude a la justicia puede ser un “cliente” cuya satisfacción se alcanza o no, en una escala medible.

Si creemos, en cambio, que la Administración de Justicia es la forma principal en que se traduce la obligación estatal de proveer los canales y sistemas para que toda persona pueda dirimir sus conflictos jurídicos o esclarecer sus pretensiones, el que alguien acuda a la justicia es el ejercicio de un derecho, y la abstención del interesado de hacerlo debido a razones propias del sistema o proyectadas por él, equivale a un problema de acceso, al punto que la inexistencia de condiciones favorables para que lo haga, puede hacerse equivaler a una denegación de justicia.

---

<sup>1</sup> Así, los resultados de la investigación electrónica y en particular las investigaciones de Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, y también consultas formuladas directamente a los donantes.

Es claro que el tema de acceso a la justicia, como se ha planteado en la presente investigación, se relaciona más con la segunda visión esbozada que con la primera. Pero debe quedar claro que, aún en el primer caso, el tema del acceso de los sectores más desfavorecidos es relevante, puesto que se trata de una “clientela no atendida” o de “usuarios no servidos”<sup>2</sup>. Por tanto, los resultados de la presente investigación no se reducen a una óptica específica, aunque la interpretación que de ellos se haga puede variar.

Por último, y aunque este razonamiento no pretenda ser más que una contribución al debate, la integración de ambas visiones es posible, por no ser intrínsecamente irreconciliables. Así, la justicia puede verse –como la educación, como la salud– en una doble faceta: como derecho del individuo y como servicio estatal; la efectiva prestación del segundo sería una derivación y concreción del primero.

## 2- EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA EQUIDAD

Desde las concepciones antiguas de la justicia, en la forma en que Aristóteles<sup>3</sup> la postuló y que luego orientó las discusiones sobre la materia, el tema de la justicia tiene una relación intrínseca con la equidad. Esta relación va más allá de la percepción de la justicia como virtud, y tiene que ver tanto con la función estatal de impartir justicia, como con los fines últimos de la colectividad social.

Así, como lo indican las investigaciones locales<sup>4</sup> incluidas en esta publicación y lo señalan los autores en la materia<sup>5</sup>, la equidad entra en juego cuando se considera que la justicia no puede reproducir o magnificar las desigualdades económicas y de oportunidad<sup>6</sup> que dominan buena parte de las sociedades latinoamericanas. Si se comparte la convicción de que hay una “justicia” de la justicia, la consecuencia es clara: las desigualdades de hecho no deben incidir en la oportunidad ni en la calidad de la justicia.

---

2 Tal vez con la excepción de una posición muy extrema que vería la imposibilidad de pago como justificación de la no prestación del servicio, al igual que sería la electricidad provista públicamente. Este no es, sin embargo, el lugar o la oportunidad para profundizar estos temas.

3 Con mayor desarrollo en la *Ética a Nicómaco*, en la que se liga con la figura del juez: “Y a veces se da a los jueces el nombre de mediadores, como si estuviéramos seguros de haber encontrado la justicia una vez que hemos hallado el justo medio. Lo justo, pues, es un medio, puesto que el mismo juez lo es.” Libro V, Capítulo IV, 1132, 20.

4 En particular, ver Costa Rica, Perú y República Dominicana.

5 Al respecto, véase CAPPELLETTI, Mauro, et. alt., *El Acceso a la Justicia: La tendencia en el movimiento mundial por hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 11 ss. Más recientemente, MENDEZ, Juan et. alt., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame Editors, Notre Dame, Indiana, 1999.

6 Como bien lo expresa Carlos Vilas: “The depth of social inequalities and the massive extent of impoverishment call into question the real existence of citizenship rights and foster forms of social and political confrontation, with or at the margins of, the institutional framework of democracy. This is not a new issue, but has assumed dramatic proportions over the past decade. The Latin American population living in conditions of poverty grew during the 1980s by 80 million “new poor”, of whom 48 million live in cities... During the past decade, Latin America has produced poor people at twice the pace of its total population... This “exclusionary style of development” –or “development *cum* social exclusion” as several international organizations call it– conspires against the integrative principle that is implicit in every definition of citizenship...” Así en Chalmers et al., *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford University Press, 1997, p. 21 Véase también el interesante estudio *América Latina frente a la desigualdad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1998, en especial los capítulos 1, 2 y 3.

De hecho, en este contexto es aplicable el carácter “correctivo” de la justicia. Sin caer en las tesis extremas de que la administración de justicia debe recomponer un equilibrio perdido en la distribución de la riqueza, lo cierto es que nadie puede negar que el trato igual a los desiguales es tan injusto en esencia como el trato desigual a los iguales, al punto de llegar a constituir discriminaciones o infracciones al principio de igualdad ante la ley o su aplicación.

La concepción que ahí subyace llegó a traducirse en ciertas ramas del Derecho en principios de amplio alcance<sup>7</sup>, prevalece en el pensamiento jurídico en general y es tema presente en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos.

La corrección de inequidades, como fin y meta, no parece estar en discusión, aunque la polémica persista sobre los medios para llegar a conseguirla o a pesar de la falta de acuerdo sobre la jerarquía de estos fines respecto de otros en la labor estatal.

Si la administración de justicia debe ser un medio para la búsqueda de la equidad y una realización de esa igualdad formal ante la ley, la negación o el olvido de las desigualdades económicas y de oportunidad que inciden en el acceso, o la fácil salida de establecer una “pobre justicia para los pobres” son incumplimientos de uno de los componentes del mandato mismo de la función estatal de impartir justicia.

Las reflexiones anteriores son especialmente atinentes en la época actual, en que la democracia representativa se ha implantando unánimemente en la amplitud territorial de la América continental, ya que otras formas de gobierno podrían no postular la equidad como parte de su esencia, ni entender que este es un tema que toca a la participación real del individuo en el sistema, al punto de incidir en su sentido de pertenencia al régimen.

### 3- EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN Y SUS RESULTADOS

La presente investigación ha tenido por objetivo identificar experiencias relativamente exitosas –modelos– en la ampliación del acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos en siete países latinoamericanos. Para ello, el primer paso fue dado por las instituciones auspiciadoras de este esfuerzo, que delimitaron el interés y ubicaron los recursos para llevar a cabo el estudio respectivo. Eligieron también los países involucrados, procurando que sus dimensiones facilitaran la comparación de resultados. Así, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana guardan características similares que explican su elección. Perú fue añadido, a pesar de que sus dimensiones lo ubican en un plano distinto, por la presunción –fundamentada en anteriores investigaciones de ambas instituciones– de que su experiencia en esta materia podría arrojar márgenes de comparación que enriquecerían los resultados globales y tendrían el potencial de representar una modificación de parámetros.

La primera labor que el Proyecto debió asumir, fue la de definir con precisión los términos que conformaban su marco de referencia<sup>8</sup>. Fue evidente, de las primeras conversaciones del

---

7 Como el *indubio pro reo* del Derecho Penal, o las interpretaciones *pro operario* en Derecho Laboral y *pro homine* en derechos humanos.

8 Ver Anexo I.

Coordinador Académico con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH–, que era necesaria una delimitación de los conceptos fundamentales que hicieran unívocas las interpretaciones y operativos los procesos. De estos conceptos surgió el marco de referencia, que planteó definiciones útiles que se desarrollan en ese documento. En reunión de coordinación sostenida pocas semanas después, los consultores locales adoptaron, con algunas modificaciones menores<sup>9</sup>, el marco propuesto.

Las investigaciones locales fueron desarrolladas en un período de diez a doce semanas; entre marzo y junio de 1999, y concluyeron en informes que conforman la base y el fundamento de las comparaciones y postulados que se incluyen en la publicación. Otros insumos importantes se derivan de los resultados de una investigación en medios electrónicos –Internet– que enfatizó la recopilación de la información disponible sobre proyectos de reforma judicial en América Latina. Por último, algunas conclusiones se apoyan en una labor de comparación de fuentes y documentos relacionados, llevada a cabo por el Coordinador de la investigación<sup>10</sup>.

Las investigaciones locales, cuerpo principal de la presente publicación, debieron enfrentar algunas dificultades metodológicas y operativas que merecen ser descritas. En primer lugar, se encontró que el tema, entendido como lo hace el presente estudio, era, con la probable excepción de Perú, una novedad relativa en el campo de la investigación jurídica. Lo anterior a pesar de que bajo la voz “acceso a la justicia” se incluían análisis y estudios específicos que hacían referencia a otros temas, más relacionados con áreas generales de los esfuerzos por una reforma judicial en los respectivos países. Lo anterior permite determinar no sólo la utilidad de las precisiones terminológicas y conceptuales con que arrancó el Proyecto, sino que sienta la base para otras observaciones que se profundizarán más adelante.

La dispersión y disparidad de los datos estadísticos disponibles, y la casi inexistencia de evaluaciones periódicas, fueron la nota dominante en la mayoría de los casos investigados. Esta característica no afectó la oportunidad de la selección de los modelos más eficaces en la promoción efectiva del acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos, pero la tornó mucho más compleja y obligó a los consultores locales a fabricar o adaptar instrumentos para la medición de resultados, que no siempre pudieron suplir la falta de información sistemática de todos los modelos. Estos problemas estadísticos apuntan a corroborar la baja prioridad que el tema ha recibido y la escasez de medios de la mayoría de las instancias públicas y privadas en la materia.

El concepto básico propuesto para la investigación, fue respetado por todos los informes nacionales, y no fueron precisas modificaciones mayores al marco de referencia propuesto originalmente. Esta congruencia refuerza la identidad del tema y su relevancia, a pesar de la

---

9 La reunión permitió precisar conceptos. Así, por ejemplo, un criterio originalmente propuesto para la identificación de modelos, que indicaba un mínimo de cinco años de trayectoria, se redujo a dos años por razones prácticas. Se subrayó que “decisión jurídica” no podía interpretarse, en modo alguno, como la negación de decisiones basadas en criterios jurídicos distintos del derecho escrito estatal. En el caso de la materia penal, se aclaró que hay una doble faceta: los intereses contrapuestos de la víctima (a la persecución del responsable y a la reparación) y el imputado (al debido proceso). Se tomaron, además, algunas decisiones metodológicas, importantes para unificar criterios.

10 Algunas de las informaciones útiles en este sentido proceden de una recopilación de experiencias nacionales en acceso a la justicia que los participantes en el XVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos aportaron en junio de 1999. Esta recopilación arrojó datos sobre 36 experiencias de 16 países latinoamericanos.

postergación relativa en que las investigaciones sobre los sistemas judiciales parecen haberlo dejado.

De los países incluidos en el estudio, solamente cabe hacer algunas precisiones: la distorsión relativa que el tamaño geográfico y poblacional de Perú significa, y por otro lado, la proporción relativamente menor de habitantes incluidos bajo la línea de pobreza en Costa Rica. En ninguno de los dos casos se trata de factores de una incidencia tal que puedan afectar la validez de los resultados.

Las excepciones, más bien, permiten establecer interesantes márgenes de comparación, al igual que la uniformidad de resultados también implica consecuencias lógicas y conceptuales para los fines de la presente investigación.

#### 4- MODELOS SELECCIONADOS<sup>11</sup>

Los resultados de las investigaciones locales arrojaron un total de 27 modelos seleccionados, divididos de la siguiente manera:

##### **Costa Rica:**

El informe de Costa Rica dedica un considerable espacio a analizar la situación de distintas oficinas y entidades relacionadas con la materia del acceso a la justicia, aunque no sean finalmente seleccionadas a los efectos del estudio. En este país se eligieron tres modelos. El primero de ellos es de naturaleza pública, ya que la entidad a la que se encuentra adscrito es una universidad estatal. Los otros dos son esfuerzos privados para la asistencia legal a poblaciones específicas.

1. Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica.
2. Centro de Asesoría Legal para la Mujer de la Alianza de Mujeres Costarricenses.
3. Programa de Apoyo Jurídico a pobladores rurales indígenas y campesinos (PAPRIC).

##### **Ecuador:**

En el caso de Ecuador, la selección final fue de cuatro modelos. Tres de ellos son de naturaleza privada, y uno –las Comisarías de la Mujer y la Familia– es mixto, al integrar esquemas públicos y no gubernamentales. Tanto el modelo de mediación comunitaria del Centro sobre Derecho y Sociedad como el SELA, privilegian la acción local, mientras que los otros dos intentan cumplir con un alcance nacional. En todos los casos, hay uso de técnicas de la resolución alterna de conflictos. La lista completa es:

1. Modelo de mediación comunitaria del Centro sobre Derecho y Sociedad (CIDES), a través de dos federaciones indígenas (FICI y FOIN).
2. Consultorios Jurídicos Gratuitos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
3. Comisarías de la Mujer y la Familia.
4. Modelo de atención a organizaciones: Servicios Legales Alternativos (SELA).

---

11 Los detalles de los modelos seleccionados pueden ser consultados en el segundo volumen de esta publicación.

### **El Salvador:**

La investigación local para El Salvador determinó la selección final de cuatro modelos, de los cuales uno es de naturaleza pública –la Procuraduría General de la República–, y los otros tres constituyen iniciativas privadas. En todos los casos, se trata de entidades de alcance nacional. El elenco de la selección final es:

1. Procuraduría General de la República.
2. Centro de Defensa al Consumidor
3. Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (CEMUJER).
4. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).

### **Guatemala:**

Una doble selección para los consultorios jurídicos explica que en este caso se trate de cinco modelos, con respuestas de naturaleza pública (las dos primeras), una privada universitaria, y dos no gubernamentales (las últimas), tratándose, en todo caso, de iniciativas de alcance nacional. La investigación en este país relevó, además, importante información sobre otras experiencias que aportan al tema del acceso a la justicia, aunque no llenaron los requisitos para su selección final: se elabora sobre la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado y sobre el Servicio de la Defensa Pública Penal. Los modelos seleccionados son:

1. Procuraduría de los Derechos Humanos.
2. Bufetes Populares de la Universidad de San Carlos.
3. Bufetes Populares de la Universidad Rafael Landívar.
4. Fundación Myrna Mack.
5. Juzgados de Paz Comunitarios.

### **Nicaragua:**

Tres fueron los modelos seleccionados como resultado de la investigación local en Nicaragua, aunque algunas de las iniciativas que no cumplieron con los criterios para la determinación final son de especial interés, como el Bufete Popular Boris Vega, de Masaya. En este país, la selección final incluye solamente entidades de naturaleza privada, que son:

1. Escuela de Formación Jurídica para la Mujer del Centro de Derechos Constitucionales.
2. Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH).
3. Bufete Popular de la Universidad Centroamericana (UCA).

### **Perú:**

La investigación local hace un amplio análisis de numerosas experiencias en materia de acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos, que forman un importante aporte de la tradición de servicios legales en este país, y finalmente elige como modelos dos sistemas de resolución de conflictos, una entidad pública pero autónoma, un modelo que reúne características públicas y privadas, y un conjunto de iniciativas no gubernamentales, modelos que por su orden son:

1. Jueces de Paz.
2. Justicia comunal: autoridades comunales y Rondas Campesinas.

3. Defensoría del Pueblo.
4. Defensorías del Niño y el Adolescente (con énfasis en DEMUNAS).
5. Servicios Legales de Organizaciones no Gubernamentales.

### **República Dominicana:**

Además de ofrecer un análisis pormenorizado de la evolución reciente de la tradición jurídica y de las instituciones judiciales en ese país, la investigación se centra en tres iniciativas de naturaleza privada (aunque una de ellas surge dentro de una entidad pública –el Comisionado de Apoyo para la Reforma y el Mejoramiento de la Justicia–, se desarrolla como proyecto específico gracias a financiamiento internacional). Todos los modelos seleccionados se dedican a la atención de poblaciones específicas. Se trata de:

1. Programa de la Defensa Pública.
2. Centro de Servicios Legales para la Mujer (CENSEL).
3. Organizaciones no gubernamentales de servicios legales para poblaciones específicas (CEAJURI, CEDAIL y MUDHA).

## **5- DISCUSIÓN DE LAS INVESTIGACIONES NACIONALES**

Los resultados de las investigaciones nacionales y una versión preliminar del estudio comparativo, fueron compartidos con representantes de diversos sectores involucrados en la reforma judicial, objetivo para el cual se organizó el Foro Internacional *Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina*, que tuvo lugar en la ciudad de San José de Costa Rica, los días 7 y 8 de octubre de 1999. Esta actividad, de amplia convocatoria y realizada bajo una metodología que propiciaba el debate y el intercambio de perspectivas, produjo un caudal de opiniones que enriqueció y validó las conclusiones alcanzadas, y a la vez, demostró la pertinencia de temas relacionados con la reforma judicial de la región. De este foro se incluye, como Anexo II, el documento de Conclusiones, en el que se intenta rescatar los ejes fundamentales sobre los que transcurrieron las discusiones, y se los vincula con los aspectos fundamentales de la investigación.

Toda la dinámica recién descrita explica las diversas facetas de la investigación. Como se verá a continuación, en esta publicación se aspira a hacer aportes conceptuales a la materia, a identificar tendencias dentro de una realidad compleja, y se procura señalar algunas líneas de acción para el futuro.

Hay, en este material, aportes a la doctrina que rebasan el marco de la investigación, para generar inquietudes y reflexiones relevantes en el proceso de la reforma judicial; su lectura es, pues, recomendada a todos los interesados en esta materia.

Un último comentario: como el trabajo, en general, ha sido producto de las tareas del equipo de investigadores, y cada uno de ellos ha entregado sus propios aportes, hemos tratado de respetar estas diferencias, tanto en los contenidos como en el estilo y la forma de los distintos informes nacionales. De ahí que en algunas ocasiones podrán aparecer matices o diferencias que no hemos suprimido deliberadamente.



