

Lineamientos de política pública en materia de acceso a la justicia a partir de un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas.

1. Las reformas judiciales y el acceso a la justicia

Existe cierto consenso sobre que todas las reformas a la administración de justicia realizadas en las dos últimas décadas en América latina han mejorado el desempeño de los jueces y los tribunales, tanto por los nuevos recursos presupuestales que han recibido los poderes judiciales, como por la introducción de nuevos incentivos laborales y recursos tecnológicos para optimizar el funcionamiento. Pero también es cierto que la percepción de eficacia, eficiencia, imparcialidad y honestidad del poder judicial no ha mejorado sustancialmente. El poder judicial se percibe como un poder opaco, que no rinde cuentas, cuyos procedimientos no son entendidos por el ciudadano común y que está dedicado a resolver conflictos que no son relevantes salvo para aquellos sectores de la sociedad con alguna capacidad de poder adquisitivo.

Esta percepción tiene que ver seguramente con lo que ha señalado el ex Ministro de Justicia chileno Jorge Correa Sutil cuando realiza el balance de las reformas judiciales en América latina: *“Una conclusión preliminar y no muy optimista sería que las reformas judiciales que se están ensayando en América latina están definitivamente ligadas más a la apertura de mercados que a cualquier otro factor. No están siendo provocadas por grupos desfavorecidos y no tienen a esos grupos como objetivos”* (Correa Sutil, 2002).

De otra parte, Margaret Popkin (2007), para un texto sobre el balance de las reformas judiciales en América latina auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, ha subrayado que: *“...tras casi 20 años de esfuerzos por reformar la justicia, lo cual ha supuesto enormes inversiones financieras por parte de los donantes, la mayoría de los sistemas judiciales en América latina continúan percibiéndose como altamente deficientes”*. Los aumentos en productividad, en fortalecimiento institucional, la introducción de procedimientos orales, la reforma penal y procesal penal que se ha implementado en la mayoría de países, entre otras reformas, no han modificado la percepción sobre que los poderes judiciales siguen siendo lejanos para el ciudadano común y, especialmente, para los ciudadanos de escasos recursos, esto implica que,

tal y como lo señala Popkin (2007,) *“amplios sectores de la población – a menudo aislados por una combinación de limitaciones lingüísticas, geográficas, - culturales-, privación de derechos y pobreza – todavía ni siquiera perciben la posibilidad de reivindicar sus derechos por medio del sistema nacional de justicia”* .

Haber concentrado las reformas judiciales en el mejoramiento de la oferta como supuesto para crear escenarios confiables para la inversión y por esa vía dinamizar la economía de mercado, lograr crecimiento sostenido y empezar a reducir las condiciones de pobreza, ignoró el hecho de que esas reformas al rol del Estado en la economía, traería consigo nuevas demandas sociales que no han sido recogidas por el sistema político y que presionan por tener alguna reivindicación. El llamado descontento con la democracia recogido en instrumentos de medición de opinión pública como Latinobarómetro, indican que en el último tiempo el índice de confianza en la democracia se ha venido disminuyendo por el hecho de que se percibe que la institucionalidad de la democracia no ha sido sensible a las demandas de las mayorías sino a los intereses de grupos poderosos que han influido en que dichas instituciones sean funcionales más a la lógica de funcionamiento del mercado que a otras necesidades sociales. Este índice de desconfianza recae especialmente en el judicial, porque se percibe que a pesar de las reformas de que ha sido objeto, con una importante participación presupuestal, no ha modificado su desempeño en cuanto a atender las demandas más sentidas de los grupos más desfavorecidos de la sociedad¹.

Se percibe que la calidad de la justicia no ha mejorado y que los mecanismos que se han introducido para acercar a los pobres a la justicia, tales como jueces de paz, conciliadores en equidad, y en general toda la batería de MASC, es una justicia sin calidad que no ha garantizado un mejor acceso a la justicia. Hoy se advierte, como lo señala Germán Silva, que hay tres tipos de justicia: la justicia arbitral para los grandes negocios; la justicia formal, para los conflictos de la clase media, generalmente con el sistema financiero y los empleadores, y la justicia informal para resolver los problemas

¹ En el caso colombiano, esta percepción tiene dos caras. Por un lado se advierte que el juez está atado a unos procedimientos y a una ritualidad que le impide resolver en tiempo razonable los conflictos que son sometidos a su competencia, pero por otro lado, cuando ese mismo juez protege derechos fundamentales resolviendo acciones de tutela, se observa que es eficaz y preocupado por las demandas sociales de los más vulnerables. Esta dicotomía entre la justicia ordinaria y la justicia de tutela es un dilema de política pública que está en el corazón de las reformas a la justicia en el próximo tiempo.

de los pobres, una justicia de mala calidad que no resuelve definitivamente los conflictos habida cuenta de su carácter voluntario y no coercitivo.

Mejorar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de la sociedad es la asignatura pendiente de las reformas judiciales en América latina, en un contexto en que los otros poderes públicos tampoco han sido sensibles a estas demandas, por los problemas de representación y de baja participación política que tiene estos sectores sociales. Las reformas orientadas casi exclusivamente en ajustar y mejorar la oferta en justicia deben dar a paso a aquellas que se concentren en la caracterización de la demanda, sin que eso implique necesariamente el crecimiento de la oferta. Desde una perspectiva de política pública, tal y como lo advierte Santos Pastor (2007): *“El concepto de acceso a la justicia deviene de una política pública “que no debe ser proporcionar –necesariamente- a los ciudadanos más tutela judicial, lo que ocasiona más litigiosidad ni reducir algunos de los costes públicos que comporta la litigiosidad, sino facilitar el acceso a aquel procedimiento de tutela jurídica de los derechos que sea más efectivo y requiera menores costes de todo tipo”.*

2. El concepto acceso a la justicia

Por acceso a la justicia entenderemos el derecho fundamental a una protección jurídica por medio de mecanismos institucionales establecidos o reconocidos por el Estado. En estricto sentido, debería hablarse de acceso a la administración de justicia, sin embargo, esto dejaría por fuera de la definición otras alternativas para resolver conflictos que no hacen parte de la administración de justicia formal. Por esta razón, puede seguir hablándose de acceso a la justicia con la precaución de tener un enfoque ampliado de lo que significa justicia, que incluye la justicia judicial, la justicia administrativa y la justicia por consenso, comunitaria y la justicia indígena.

Los componentes esenciales del derecho de acceso a la justicia son:

- a. Es de un derecho fundamental consagrado en la Constitución, en la ley y en los instrumentos de derecho internacional de derechos humanos.

En la Constitución Política de Colombia está consagrado en el artículo 229: *“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de*

justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

La ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo en su artículo 2º. Señala: **“Acceso a la justicia.** *El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia. Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público”.*

Por su parte la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 25 el derecho de protección judicial que complementa el artículo 8º, sobre garantías judiciales². Dice el artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

b. Es un derecho para proteger otros derechos y resolver conflictos. Algunos autores como Capeletti (1996) lo han llamado el derecho a tener derechos.

c. Se ejerce por los ciudadanos a través principalmente de los distintos servicios de justicia, de otras autoridades administrativas habilitadas por la ley para

² Acosta Alvarado, Paola Andrea. El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2007.

proteger derechos y de otras instancias no formales reconocidas por el propio Estado.

El derecho de acceso a la justicia está íntimamente ligado con el concepto de necesidad jurídica, que es el eje estructurante de la investigación que se realizó en Armenia y Chía para caracterizar la demanda por justicia. Por necesidad jurídica hemos entendido aquellos problemas percibidos como tales por los ciudadanos, en los que está comprometido un derecho reconocido en la Constitución o en la ley y que precisa de la tutela jurídica del Estado. Cuando esta necesidad no puede ser tramitada ante las autoridades porque existe una barrera de acceso o porque el sistema no ofrece una respuesta adecuada en un tiempo razonable, estamos ante una necesidad jurídica insatisfecha. Las necesidades que no pueden ser expresadas por falta de conocimiento sobre su relevancia jurídica o de la autoridad que debe tramitarla, se trata de una necesidad jurídica no expresada que, en estricto sentido, también es insatisfecha.

Los estudios de necesidades jurídicas insatisfechas son una herramienta para identificar las necesidades de la población, especialmente de la población de escasos recursos, y ofrecer herramientas a los hacedores de política en cuanto a ajustar, mejorar, reorientar y flexibilizar la oferta de justicia para garantizar un mejor y más eficaz derecho de acceso a la justicia.

En nuestra perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se puede concretar en seis dimensiones distintas³: En el ámbito de **la justicia local**, *“conformada por diferentes instancias, estatales y no estatales, como por ejemplo los jueces de paz, juntas vecinales, casas de justicia, todas modalidades con características particulares, que forman parte de lo que se conoce como acceso y que no puede ser asociada o confundida con otros mecanismos”* Esta denominada justicia local puede ser reforzada en un estrategia de descentralización de instancias judiciales y cuasi judiciales, sin que suponga la desmembración de la función jurisdiccional del Estado que se sabe es atributo del Estado nacional.

³ Tomado de un documento de Silvina Ramirez al cual se tuvo acceso en el desarrollo de esta investigación en el contexto de una semana de trabajo con ella en la Corporación Excelencia en la Justicia.

La esfera de **la exigibilidad de derechos de interés constitucional**, que como lo señala Ramirez, *“tiene que ver con ciertos mecanismos contemporáneos desarrollados en las últimas décadas, tales como el amparo colectivo, el habeas datas, etc, que permiten incrementar la calidad de protección de los derechos del ciudadano. Esta apertura hacia la exigibilidad de derechos conlleva un mayor involucramiento del sector justicia en la protección de derechos y claramente también significa un mayor compromiso de las instituciones con el acceso”*.

Una tercera dimensión hace referencia a los conflictos que pueden resolverse en el contexto de la oferta de los Mecanismo Alternativos de Resolución de Conflictos, que puede ser una oferta que complementa la justicia formal y servir de válvula de escape a un número de conflictos que por su naturaleza no tendrían la posibilidad de acceder al sistema de justicia formal.

La cuarta esfera es la de **la protección administrativa**, que hace referencia a las instancias administrativas con competencia para proteger derechos en instancias no judiciales, tales como comisarías de familia, inspecciones de trabajo, defensores de familia, por sólo nombrar algunas, la cual puede ser modulada tanto en el ámbito local como desde el ámbito nacional.

La quinta esfera es la de la jurisdicción indígena que buscar resolver los conflictos y proteger los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con procedimientos, lenguaje y prácticas ancestrales.

Por ultimo, estaría la esfera de la protección judicial que se deriva de la actuación de la administración de justicia (jueces y tribunales).

En este orden de ideas, consideramos que el derecho de acceso a la justicia tiene un doble significado (Birgin & Kohen, 2006). De un lado, se entiende como una garantía de igualdad de oportunidades para acceder a las instituciones del Estado que generan, aplican o interpretan las leyes, y por otro lado, acceso a la justicia también incluye el conjunto de herramientas formales e informales para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos y obtener protección de sus derechos. En el caso de las personas de escasos recursos, el acceso a la justicia está directamente ligado con la posibilidad de ejercer su ciudadanía, y de poder mejorar su bienestar, ya que por

distintas razones están excluidas de otros mecanismos de presión social o influencia política. Puede decirse que el acceso a la justicia en nuestro contexto es la principal forma como las personas de escaso recursos finalmente acceden a los beneficios del Estado Social de Derecho.

Este acceso a la justicia comprende varios aspectos (Birgin & Cohen, 2006):

- El acceso propiamente dicho. La posibilidad de acudir al sistema contando con la representación de un abogado en aquellos casos que así lo establezca la ley. El principio de gratuidad para el acceso sigue siendo central en este punto. El problema radica en el monopolio que en nuestros sistemas jurídicos tienen los abogados para poder acceder a la justicia, porque en un sistema de jurisprudencia incierta y de decisiones judiciales inconsistentes el papel del abogado es fundamental, y éste casi siempre está relacionado con la posibilidad de pagar unos buenos honorarios, lo que excluye en la práctica a quienes no puedan sufragar durante todo el proceso – con unos tiempos de duración que van de 3 a 6 años en la jurisdicción ordinaria- estos costos asociados. Este monopolio exclusivo de los abogados para poder acceder al sistema de justicia debe ser una de las líneas de acción más discutidas en los próximos años. Que un ciudadano no pueda acceder directamente al servicio de justicia en busca de que se le garantice sus derechos de manera eficaz y oportuna, sin la necesidad de un abogado, es uno de los obstáculos más serios para hacer una realidad el derecho de acceso a la justicia.
- La existencia de un sistema de justicia que brinde una respuesta adecuada en un tiempo razonable. Esto supone una administración de justicia eficaz, que brinde información oportuna y veraz, que rinda cuentas, que permita el acceso de los ciudadanos a los edificios públicos en condiciones de igualdad y de comodidad y en horarios flexibles, que se preste un servicio de asesoramiento y de orientación legal.
- La existencia de alternativas eficaces y confiables de resolución de conflictos distintos de los que provee la justicia formal. Lo que supone revisar la manera cómo está funcionando la oferta de justicia por consenso o comunitaria, sobre la cual se tienen fundadas dudas acerca de su eficacia y calidad.
- La posibilidad de sostener el proceso hasta su finalización y la financiación de los costos asociados al litigio para las personas de escasos recursos, lo que

incluye, asesoramiento gratuito legal, costos de los abogados, de las copias y de todas las actuaciones que supongan un costo que no puede ser financiado por las personas de escasos recursos.

- El conocimiento de los derechos, de los mecanismos jurídicos y de las autoridades correspondientes, lo que supone un proceso de educación legal y de conciencia jurídica de las personas que no tienen la posibilidad de acceder a un conocimiento generalmente especializado.

3. Algunos lineamientos de política pública.

Luego de haber analizado la demanda por justicia en las ciudades de Armenia y Chía de los hogares de los estratos uno, dos y tres, es decir, de aquellos hogares con menores recursos y donde pueden estar ubicados los grupos con mayor vulnerabilidad por razones económicas, y de haber conocido la oferta en justicia y la percepción que de las distintas autoridades se tienen en ambas ciudades, y con miras a sugerir algunas directrices en materia de política pública, en términos generales se tiene lo siguiente.

1. Lo primero por señalar es que el concepto de acceso a la justicia que tienen los hogares de escasos recursos desborda las definiciones legales y constitucionales, habida cuenta de que se incluyen todos los mecanismos e instancias con capacidad de resolver conflictos y proteger derechos, percepción que coincide con el marco conceptual que se definió en este estudio, y que incluye no sólo las instancias judiciales formales (jueces y tribunales), sino también las instancias judiciales informales (jueces de paz, conciliadores en equidad, centros de conciliación) y las instancias administrativas (ICBF, defensores de familia, comisarías de familia, inspecciones de trabajo). Esto supone que una política pública de mejoramiento del acceso a la justicia para personas de escasos recursos no implica necesariamente la creación de nuevos juzgados – aunque en algunos casos sería la medida recomendable, como en el caso de un juzgado laboral en Armenia y de, al menos, un juzgado civil municipal en Chía.

En ese orden de ideas, sería mucho más eficaz y eficiente mejorar la oferta de justicia ampliada, descentralizándola, acercándola a las comunidades,

mejorando los equipos de trabajo con los que cuentan y los recursos de que disponen para ejercer su labor.

No hay que olvidar que cualquier mejoramiento de la oferta en justicia puede tener una implicación en la demanda, y esto tener en congestionar el sistema judicial, lo que a la postre termina teniendo un efecto en el servicio de la justicia, especialmente para los hogares de escasos recursos que no tienen cómo sufragar los costos de un proceso largo e incierto.

Esta comprobación de justicia ampliada supone que el esfuerzo de mejoramiento de la oferta no sólo corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, sino también al Gobierno nacional y a los gobiernos locales, y que en muchos casos no necesita de nuevos recursos sino de reasignación de los ya existentes de acuerdo con las necesidades de las personas.

2. Las percepciones sobre falta de confianza en el sistema de justicia por falta de eficacia, falta de oportunidad en las decisiones, falta de imparcialidad y de falta de honestidad en los sectores sociales de más escasos recursos confirman la percepción general que se tiene sobre que el sistema judicial es lento, congestionado, poco eficaz para resolver los conflictos en un tiempo razonable se reafirman en este estudio de necesidades jurídicas insatisfechas en Armenia y Chía. Igualmente, se confirma la percepción respecto de las personas de menos recursos, sobre que el sistema judicial es ajeno a sus problemáticas, que acceder al sistema es muy costoso, muy engorroso, con resultados inciertos, con procedimientos complejos y con una actitud de indiferencia cuando no de desprecio por un grupo de población que ha asumido como una realidad social la imposibilidad de acceder a un sistema de justicia eficaz.
3. Otro tema que llama poderosamente la atención es el grado de desprotección jurídica en la que se encuentran los hogares de escasos recursos en estas ciudades, medido por el grado de necesidades jurídicas insatisfechas. Nos encontramos en este caso ante lo que Correa Sutil denominó **marginalidad jurídica objetiva**⁴, que supone que las personas de escasos recursos se encuentran marginados del derecho y de la protección jurídica de las

⁴ Citado por Birgin & Cohen, 2006.

autoridades judiciales y administrativas, lo que se convierte en un reforzamiento de su condición de vulnerabilidad. Este evidencia que confirma lo que han encontrado otros estudios de similares características como el de Caracas, Provincia de Moreno, Chile y provincia de Córdoba en Argentina, nos debe llevar a la reflexión sobre si tal y cómo están diseñados los procedimientos judiciales y las instancias encargados de aplicarlas, lejos de estar resolviendo las desigualdades sociales las están reproduciendo. Sin un adecuado derecho de acceso a la justicia, difícilmente todos los ciudadanos podrán hacer valer sus derechos, en una palabra, ejercer su ciudadanía.

Como lo hemos señalado en este estudio se ha trabajado sobre tres tipos de necesidades jurídicas: las necesidades jurídicas no expresadas, las necesidades jurídicas expresadas y no tramitadas porque el ciudadano encuentra barreras de acceso al sistema de justicia, y las necesidades jurídicas expresadas, tramitadas y que de todos modos no obtienen una respuesta efectiva y oportuna de parte de las autoridades.

En el primer caso, se observa que la mayoría de los hogares no conocen que tienen una situación que puede ser presentada ante las autoridades, o desconocen la autoridad que se encargaría del caso. En el estudio, esta situación la hemos identificado como problemas en el conocimiento y en la juridicidad, cuya resolución pasa necesariamente por un proceso de educación jurídica para que los hogares sepan que tienen una oferta judicial disponible para hacer valer sus derechos. Esto supone que hay que apuntar a mejorar los servicios de asesoramiento jurídico gratuito en ambas ciudades, tanto los de los consultorios jurídicos de la Gran Colombia en Armenia como de la universidad de la Sabana en Chía. Se sugiere, especialmente en cuanto a acercarlos a las comunidades para conocer directamente sus necesidades jurídicas. Pero también que el propio Estado, por ejemplo por medio de las alcaldías o de las personerías, o incluso la Defensoría del Pueblo mejore el servicio de asesoramiento y de orientación que no necesariamente implica iniciar una gestión judicial y administrativa. Se encontró que buena parte de las consultas tiene que ver con orientación específica, la cual puede brindarse por un grupo de abogados dispuestos, por ejemplo, en la Casa de Justicia, una institución con visibilidad y reconocimiento.

Como se dijo en el punto anterior, existe una tendencia a que los hogares de escasos recursos no usen los servicios de justicia formal (jueces y tribunales), si bien es necesario avanzar en desmontar las barreras que lo impiden, también es válido atacar el problema en la falta de conocimiento que tiene los hogares sobre la competencia de las distintas autoridades y de las situaciones que pueden ser tramitadas ante ellas.

4. En materia de barreras de acceso – las necesidades jurídicas expresadas y no tramitadas – es preciso diseñar un marco de política para remover las más significativas, como lo son el costo económico que implica, no tanto iniciar un proceso – porque en principio el acceso a la justicia es gratuito – como en mantenerlo durante un largo período de tiempo, lo que se conoce como los costos de transacción asociados al litigio, entre los cuáles el más importante es el costo del abogado. También aparecen como barreras significativas las relacionadas con el conocimiento del derecho, de las autoridades y de los trámites correspondientes, lo que amerita medidas en la misma dirección del punto anterior, especialmente en que las autoridades provean servicios gratuitos de asesoramiento. Si bien este papel lo cumplen de alguna manera las personerías y la Defensoría del Pueblo, y los consultorios jurídicos de las universidades, no es descartable pensar en que sea el propio poder judicial el encargado de proveer este tipo de servicio con el propósito de cualificar la demanda por justicia, mucha de la cual puede ser tramitada ante otras instancias.

Se podría pensar en oficinas de asesoramiento gratuito que pueda ser brindada por abogados recién egresados que estén ubicadas por fuera de los palacios de justicia, porque resulta un absurdo que sólo se pueda ingresar a ellos si logra demostrarse ante la empresa de vigilancia privada que se tiene un proceso – o un amigo o conocido – en los despachos judiciales. Estos servicios de asesoramiento serían una herramienta poderosa para mejorar la educación legal de los usuarios y seguramente ayudaría a depurar la demanda por justicia.

Se destaca la barrera de falta de tiempo por parte de los hogares y la falta de cercanía de las autoridades, lo que supone la adopción de medidas orientadas

a acercar las autoridades más representativas al entorno de las comunidades y flexibilizar los horarios de atención en horas distintas del horario habitual, tales como en las horas de la noche y fines de semana. No se debe olvidar que los hogares de escasos recursos prácticamente cuentan sólo con su fuerza de trabajo en horarios que les impide acceder a un despacho judicial o administrativo por el costo de oportunidad que ello implica.

Para el caso específico de la ciudad de Armenia, es necesario estudiar la posibilidad de establecer otras **casas de justicia**, si bien se considera que es necesario corregir el funcionamiento de la actual en el barrio Cañas Gordas, la cual adolece de conocimiento por parte de usuarios distintos a los barrios aledaños donde funciona, y donde todas las autoridades que deberían estar allí no hacen presencia. Estas falencias no deberían reproducirse en otras experiencias.

Lo cierto es que la desconfianza en la justicia en los hogares de escasos recursos es un denominador común, tanto por su falta de honestidad como de efectividad, y se constituye en una barrera que sumada a la del costo y de la incertidumbre en el resultado, hacen que este grupo poblacional no acuda a los servicios de la justicia, salvo para los asuntos relacionados con la dimensión familiar y un poco menos con los problemas relacionados con la dimensión laboral, en la cual, se destaca como barrera de acceso el miedo a represalias de parte de los empleadores que han logrado consolidar un clima hostil para que los trabajadores hagan valer los derechos consagrados en la ley y derivados de las relaciones laborales.

La recuperación de la confianza en la justicia pasa necesariamente por un mejoramiento del servicio y una reducción en los trámites. No extraña que el mecanismo legal más conocido y usado por los hogares de escasos recursos sea la tutela, precisamente porque no se precisa de abogado y el tiempo para obtener una respuesta adecuada es bastante corto comparado con el tiempo de otros procesos judiciales. Es preciso identificar qué dinámicas que sustentan la acción de tutela pueden trasladarse a los demás procesos (gratuidad, no necesitar de abogado, pruebas sumarias, procedimiento oral), lo que nos lleva a la discusión recurrente sobre la necesidad de pensar de nuevo en una

jurisdicción de pequeñas causas, ante la cual puedan tramitarse aquellos asuntos que desde el punto de vista económico o del derecho comprometido, no ameriten un proceso dispendioso ante los jueces ordinarios. Estas reclamaciones como lo ha señalado Vilanova⁵: “*son las que más sufren la barrera del costo. En muchos litigios, el costo puede exceder el monto del juicio y si no es así, puede representar una parte tan grande de la demanda, que la haga inviable económicamente. La proporción del costo a la cantidad en disputa se incrementa cada vez más conforme baja el valor económico de la demanda*”.

El grado de desprotección jurídica o de necesidades jurídicas insatisfechas que pudo establecerse en los hogares de escasos recursos en Armenia y en Chía es alarmante, lo que nos pone ante un cuadro social e institucional que reproduce y refuerza las desigualdades y la vulnerabilidad. Este estudio apunta entonces a entregar elementos de juicio para ajustar la oferta en justicia en función de las necesidades más sentidas de la población más vulnerable, sin que ellos implique necesariamente en todos los casos nuevos juzgados y nuevos tribunales, que es la medida de política pública más recurrente cuando se habla de mejorar el acceso a la justicia.

En ese orden de ideas es necesario pensar en desarrollar líneas de política en el siguiente sentido:

- Aumentar el tipo de litigios sin abogado

- Mecanismo que faciliten que los abogados tengan que prestar servicios de asesoramiento y de representación judicial cada mes como requisito para ejercer su profesión. Esta medida puede implementarse a través de los colegios de abogados. Figuras como el *judicare* y el litigio pro bono podrían constituir incentivos en esa dirección.

⁵ Vilanova, José Lucas Acceso a la justicia en Córdoba, respuestas normativas e institucionales. Propuestas para su optimización, tomado de www.fundejus.org

- Regulación de los honorarios de los abogados. Para ciertos asuntos deberían establecerse un sistema de mínimos y máximos, lo cual puede regularse a través del sistema de costas o universalizando la modalidad de honorarios por cuota litis en todas las jurisdicciones con un máximo de porcentaje en la participación. En este sentido, vale la pena señalar lo que anota Vilanova para el caso argentino donde el costo de los honorarios en un sistema que como el colombiano, donde el ganador se lleva todo, el costo de los honorarios se convierte en una barrera de acceso fundamental muy difícil de remover si se deja simplemente al mercado porque refuerza las desigualdades. Dice Vilanova: *La ley 24.432, sobre límite de honorarios en juicio establece un tope máximo en el pago de costas que en ningún caso podrán exceder el 25% del monto del proceso. Las costas se calcularán sobre el monto de la sentencia, e incluye honorarios de la parte vencedora, peritos y demás auxiliares (no incluyendo honorarios de la parte perdedora). A nivel costos, modifica la regulación de honorarios y su base de cálculo: se establece que se hará sobre la sentencia y no sobre el monto de la demanda, uno de los principales factores que haría crecer artificialmente los costos de los juicios. Se concluye que la disminución de los costos agregados de los procesos, resultante de la adecuación a la nueva ley nacional representaría entre el 42% (Córdoba.) y el 1% (Entre Ríos)".*

- Brigadas de asesoramiento jurídico en alianzas entre universidades, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, ministerio público (Procuraduría y Defensoría del Pueblo) y autoridades locales, con el fin de brindar a las comunidades orientación sobre sus derechos, sobre sus problemas y necesidades jurídicas, sobre los mecanismos legales disponibles y sobre las competencias de las autoridades.

- Arancel para cierto tipo de litigios – especialmente procesos ejecutivos singulares e hipotecarios- con miras a financiar un sistema de defensoría pública que trascienda la defensoría penal.

- Fortalecimiento de la Defensoría pública para asuntos civiles y laborales

- Creación de la figura de Defensor del consumidor que pueda asesorar y brindar protección jurídica a los ciudadanos en la dimensión de consumidores.
- Instancias administrativas de acompañamiento al trámite interno de las quejas ante entidades privadas. Hoy la Superintendencia de Servicios Públicos funciona como segunda instancia de estas reclamaciones pero no tiene los mecanismos suficientes para asesorar al usuario en el trámite de la misma.
- Especialización de la oferta en justicia para atender asuntos relacionados con el género, la etnia, la discriminación sexual, la discapacidad y otras dimensiones de vulnerabilidad.

Notas bibliográficas.

Acosta Alvarado, Paola Andrea. El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2007.

Birgin Haydée & Beatriz Kohen. Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2006.

Capelletti, Muaro & Bryan Garth. Acceso a la Justicia. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Correa Sutil, Jorge Reformas judiciales en América latina: ¿buenas noticias para los desfavorecidos? En, La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América latina, Juan E, Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, editores, Paidós, Buenos Aires, 2002).

Popkin, Margaret. Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil. En, Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo, Carlos Cordovez, editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006. (2007),

Santos Pastor. Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia. En, Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo, Carlos Cordovez, editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006. (2007),

Vilanova, José Lucas Acceso a la justicia en Córdoba, respuestas normativas e institucionales. Propuestas para su optimización, tomado de www.fundejus.org

Roche, Carmen Luisa. Loes excluidos de la justicia en Venezuela. Estudios sobre acceso de personas de escasos recursos a la justicia en el área metropolitana de caracas. Caracas, 2002.