LA LEY ANTI-ONG AFECTA EL ACCESO DE LA POBLACIÓN RURAL A LA JUSTICIA

Juan Carlos Ruiz Molleda

mayo 2025

Instituto de Defensa Legal

La ley anti-ONG afecta el acceso de la población rural a la justicia

Autor
Juan Carlos Ruiz Molleda

Edición y diseño
Alexis Gabriel Revollé Tercero

Coordinación
Área de Justicia Constitucional y Pueblos Indígenas del IDL

Instituto de Defensa Legal (IDL)
Los Naranjos 323, San Isidro
Lima, Perú
www.idl.org.pe
Mayo de 2025

Este documento está protegido bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Más información en https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

La ley anti-ONG afecta el acceso de la población rural a la justicia

Juan Carlos Ruiz Molleda

En abril, el Gobierno promulgó la Ley 32301, que modifica la Ley 27692 (Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI). Presuntamente, su objetivo es fortalecer el trabajo de la APCI y promover la transparencia en la gestión de fondos de cooperación internacional, especialmente por parte de las entidades que los reciben. Sin embargo, lo que busca en realidad es acabar con el trabajo de las ONG que le son incómodas.

Esta norma no solo afecta a las ONG. Afecta, sobre todo, el derecho de acceso a la justicia que tiene la población de escasos recursos, pues prohíbe a las ONG asumir la defensa de la población rural y, de manera especial, afecta el derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas, si tenemos en cuenta que las ONG litigan muchas causas contra violaciones a sus derechos, como es el caso del Instituto de Defensa Legal (IDL). Si a eso se agrega que no hay defensa pública en materia constitucional, a pesar de los establecido en el artículo 4 del Nuevo Código Procesal Constitucional, lo que apreciamos es que la nueva ley anti-ONG afecta el derecho de acceso a la justicia del sector más pobre de la población nacional.

1. ¿Cuál es la norma de la ley anti-ONG?

El artículo 21.c.2 de la Ley 27692, modificada por la Ley 32301, establece como un supuesto de infracción grave litigar contra el Estado.

> *Artículo 21.- Determinación de las infracciones*
> *Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes:*
> *[...]*
> *c. Infracciones muy graves*
> *[...]*
> *2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos.*

Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano.

Esta norma debe ser interpretada de conformidad con el artículo 22.c.2 de la propia Ley 32301, que establece las sanciones para infracciones graves. Estas pueden llegar a multas de hasta 500 UIT, que equivalen a casi 3 millones de soles.

Artículo 22.- Sanciones
La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes:
a) Amonestación por escrito.
b) Multa de hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de acuerdo con la escala y metodología de multas y sanciones, aprobadas por la APCI.
c) Suspensión temporal de los beneficios que otorga la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, hasta que se repare la omisión o se cumpla debidamente con la norma infraccionada.
d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.
La imposición de las sanciones no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

2. La falta de defensa legal afecta el derecho de acceso a la justicia de la población rural

Para nadie es un secreto que las comunidades nativas, campesinas y la población rural no puede acceder al sistema de justicia por la existencia de barreras geográficas (los jueces están en las capitales), culturales (los jueces no entienden las otras culturas) o lingüísticas (los jueces no entienden los otros idiomas). Sin embargo, la principal barrera es la económica, ya que se trata de poblaciones pobres, que carecen de recursos económicos necesarios para pagar abogados, tasas judiciales, viáticos y transportes a las capitales de provincia.

El derecho de acceso a la justicia ha sido reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución, de forma tácita. Asimismo, ha sido expresamente reconocido en el artículo 9 del Nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley 31307. De otro lado, el artículo 4 de la Ley 31307 concreta el derecho de acceso a la justicia.

> *Artículo 4.- Procedencia respecto de resoluciones judiciales*
> *El amparo procede respecto de resoluciones judiciales firmes dictadas con manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva, que comprende el acceso a la justicia y el debido proceso. Es improcedente cuando el agraviado dejó consentir la resolución que dice afectarlo [...].*

Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) ha interpretado que el derecho de acceso a la justicia constituye un derecho fundamental implícito, que emana de la citada disposición constitucional (STC Exp. N.º 2763-2002-PA/TC, f. j. 4) y garantiza que una persona cuente con la posibilidad real y efectiva de acudir al órgano jurisdiccional, el mismo que actuará como un tercero imparcial e independiente, con la finalidad de que resuelva lo que corresponda respecto a sus derechos y obligaciones (STC Exp. N.º 2709-2017-PA/TC, f. j. 8). Asimismo, el acceso a la justicia está reconocido como una norma *jus cogens* en el derecho internacional[1].

Este derecho también puede ser encontrado en el artículo IV de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, en el que se reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental en los siguientes términos:

> *Artículo IV.*
> *Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.*
> *Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.*

[1] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia de fondo, reparaciones y costas de 22 de septiembre de 2006* (Serie C No. 153), párr. 131.

Finalmente, tenemos el artículo 25.1 de la Convención Americana de derechos Humanos (CADH):

> *Artículo 25. Protección Judicial*
> *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.*

3. Sobre el contenido constitucional del derecho de acceso a la justicia

En relación con el contenido constitucional del derecho de acceso a la justicia, dos precisiones deben realizarse. Primero, precisar el contenido y luego diferenciarlo de conceptos como tutela judicial efectiva y debido proceso. Y para ello debemos recurrir a la jurisprudencia del TC.

En relación con lo primero, con el contenido del derecho de acceso a la justicia, este tiene que ver con el derecho de que un juez se pronuncie sobre una pretensión. No necesariamente supone que estime la pretensión. Esto lo explica bien el TC:

> *Cuando el ordenamiento reconoce el derecho de todo justiciable de poder acceder a la jurisdicción, como manifestación de la tutela judicial efectiva, no quiere ello decir que la judicatura, prima facie, se sienta en la obligación de estimar favorablemente toda pretensión formulada, sino que simplemente, sienta la obligación de acogerla y brindarle una sensata como razonada ponderación en tomo a su procedencia o legitimidad" (STC Exp. N.º 00763-2005-AA, f. j. 8).*

Y añade entonces que:

> *No es que el resultado favorable esté asegurado con solo tentarse un petitorio a través de la demanda, sino tan solo la posibilidad de que el órgano encargado de la administración de Justicia pueda hacer del mismo un elemento de análisis con miras a la expedición de un pronunciamiento cualquiera que sea su resultado. En dicho contexto, queda claro que si, a contrario sensu de lo señalado, la judicatura no asume la elemental responsabilidad de examinar lo que se le solicita y, lejos de ello, desestima,*

> *de plano, y sin merituación alguna lo que se le pide, en el fondo lo que hace es neutralizar el acceso al que, por principio, tiene derecho todo justiciable, desdibujando el rol o responsabilidad que el ordenamiento le asigna" (STC Exp. N.º 00763-2005-AA, f. j. 8)*

Insistimos: el derecho de acceso no significa que nos den la razón. Eso escapa al contenido del derecho de acceso a la justicia. Finalmente, el TC agrega:

> *La tutela judicial efectiva no significa, pues, la obligación del órgano jurisdiccional de admitir a trámite toda demanda, ni que, admitida a trámite, tenga necesariamente que declararse fundada dicha demanda. […] Se trata del ejercicio del derecho a la acción que no se identifica con la pretensión que constituye el elemento de fondo basado en las razones de pedir y que ha de significar la carga de la prueba. Es en la sentencia donde el juez declara (dice) el derecho y no liminarmente; por ello, puede haber proceso con demanda desestimada en el fondo. Y es que, como lo expresa Peyrano, cualquiera puede demandar a cualquiera por cualquier cosa con cualquier dosis de razón" (STC N.º 00763-2005-AA, f. j. 8).*

En otra sentencia, el TC precisa y diferencia los conceptos contenidos en el artículo 139.3 de la Constitución, que reconocen el derecho al debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva. Para este, el derecho a la tutela judicial efectiva incorpora y comprende el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso. El derecho de acceso a la justicia es anterior al surgimiento de la relación procesal. El derecho al debido proceso implica y supone la existencia de una relación procesal.

> *[…] Existen dos referentes de los derechos de los justiciables: la tutela judicial efectiva como marco objetivo y el debido proceso como expresión subjetiva y específica, ambos previstos en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú. Mientras que la tutela judicial efectiva supone tanto el derecho de acceso a los órganos de justicia como la eficacia de lo decidido en la sentencia, es decir, una concepción garantista y tutelar que encierra todo lo concerniente al derecho de acción frente al poder-deber de la jurisdicción, el derecho al debido proceso, en cambio, significa la observancia de los derechos fundamentales esenciales del procesado, principios y reglas esenciales exigibles dentro del proceso como instrumento de tutela de los derechos subjetivos. El debido proceso tiene, a su vez, dos expresiones: una formal y otra sustantiva; en la de carácter*

formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, la motivación; en su faz sustantiva, se relaciona con los estándares de justicia como son la razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer (STC Exp. N.º 08123-2005-HC, f. j. 6).

Asimismo, en la Cumbre Judicial Iberoamericana, llevada a cabo en Brasilia, del 4 al 6 de marzo del año 2008, se aprobaron las "Reglas de Brasilia"[2] sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Esta edición de la Cumbre Judicial reunió a las presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos de la mayoría de países iberoamericanos. En esta reunión, se aprobaron diversas declaraciones particulares, siendo la primera de ellas la de Acceso a la Justicia, en la cual se reconoce que acceso a la justicia no solo debe entenderse como acceso a los tribunales, sino también el acceso al goce pleno de los derechos, especialmente de los fundamentales, y las diversas alternativas para la resolución pacífica de los conflictos.

De igual manera, el derecho de acceso a la justicia ha sido reconocido por la propia Corte Suprema. En efecto, en el Informe Final del Acuerdo Nacional por la Justicia, promovido por la Corte Suprema, se precisa:

El acceso a la justicia es un derecho humano y condición indispensable para la realización de todos los demás derechos humanos. Cumple una valiosa función protectora en favor de las personas que sufren pobreza, indefensión, exclusión, marginación o discriminación. Vastos sectores de la población se encuentran imposibilitados de acceder al aparato judicial, lo cual genera una constante demanda de reversión de esta situación[3]*.*

En relación con las causas de la falta de acceso a la justicia, señala:

i) el alto costo y la complejidad de los procesos judiciales; ii) la falta de conocimiento de la población respecto de sus derechos en el sistema de justicia; y iii) la exclusión y discriminación hacia ciertos sectores especialmente

[2] Conferencia Judicial Iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf

[3] Estuvo a cargo del Grupo Impulsor por el ANJ, que estaba compuesto por los Doctores Marcial Rubio, Oscar Schiappa, María del Pilar Tello, Diego García Sayán y Raúl Ferrero Costa. Constituyó un esfuerzo complementario a la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), y conjuntamente con ella, representan pilares fundamentales para el cambio de la justicia.

> *vulnerables, como las mujeres, los indígenas y los menores de edad desprotegidos, quienes se ven especialmente impedidos de acceder a una justicia pronta y eficaz. Es consenso manifiesto la idea de que la falta de acceso a la justicia conduce a una "elitización" de la misma, en tanto solo aquellos que pueden cubrir sus costos acceden a ella. Se hace necesaria una política de equidad, que permita a quienes tienen menos recursos acceder a una justicia gratuita y de calidad, además de facilitar el acceso de quienes sufren una mayor vulneración de sus derechos ciudadanos. Las adecuadas condiciones de acceso a la justicia son fundamentales para la convivencia social y el desenvolvimiento económico del país. Un gran sector de la población se encuentra privado de protección judicial efectiva, no goza de adecuadas condiciones de acceso a la justicia, razón por la cual la vigencia efectiva de sus derechos resulta en gran medida ilusoria. La tarea de crear esas condiciones no puede quedar relegada dentro de las políticas sociales y los procesos de reforma judicial*.

De otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) no ha sido ajena a estas preocupaciones. Para ella, el fundamento del derecho de acceso a la justicia se encuentra en el artículo 8.1 de la CADH:

> *Esta disposición de la Convención [8.1] consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención*[4].

En igual sentido se pronuncia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En el informe de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, la CIDH es enfática en cuanto a que hay una serie de problemas estructurales que redundan en obstáculos económicos en el acceso a la justicia. Así, la Comisión se refiere a lo siguiente: a) la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas[5]; b)

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Caso Cantos vs. Argentina. Sentencia de 28 de noviembre de 2002 (Fondo, Reparaciones y Costas)* (Serie C No. 97), párr. 68.
[5] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68), párr. 10.

la falta de patrocinio jurídico gratuito de oficio para aquellas víctimas que carecen de recursos económicos; c) los costos de los procesos judiciales[6].

En relación con las barreras de acceso a la justicia, la CIDH:

> *Observa aún una insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, lo que implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial*[7].

La CIDH reconoce, entonces, que el Estado no puede mantenerse neutral e indiferente. Sobre él pesa una gran responsabilidad, que emana de sus compromisos asumidos frente a la comunidad internacional en materia de protección de derechos humanos, luego de firmar y ratificar los instrumentos de protección internacional de los derechos fundamentales. En efecto, como la misma CIDH lo ha reconocido:

> *Al considerar que estos grupos se ven particularmente afectados por la pobreza, la CIDH remarcó la obligación estatal de proveer la prestación de servicios legales gratuitos orientados a facilitar su acceso a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión de información sobre recursos dentro del sistema de justicia y sobre sus derechos*[8].

En efecto, todo ello hace que la CIDH comience a hablar de "situaciones de exclusión sistemática del acceso a la justicia"[9]. Ella ha comenzado a destacar "la situación de ciertos sectores sociales que atraviesan procesos estructurales de desigualdad y exclusión, y se ven, consecuentemente, imposibilitados de acceder a la justicia"[10].

Ante esta situación, la CIDH insiste en la obligación del Estado de remover obstáculos que impiden el acceso a la justicia de la población excluida: "el SIDH ha establecido la obligación de remover los obstáculos en el acceso a la

---

[6] *Ibídem*, párr. 12.
[7] *Ibídem*, párr. 182.
[8] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: Un enfoque en grupos en situación de vulnerabilidad* (OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4), párr. 88.
[9] *Ibidem,* párr. 81.
[10] *Ídem*.

justicia que tengan origen en la posición económica de las personas"[11]. Y agrega:

> *Tanto la Corte IDH como la CIDH han fijado la obligación de proveer servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso; y c) la importancia de los derechos afectados*[12].

Incluso, la CIDH ha determinado que "ciertas acciones judiciales requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento. [...] La Comisión Interamericana ha entendido que la complejidad técnica de las acciones constitucionales, establece la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita para su efectiva promoción"[13]. En relación con las barreras económicas y geográficas, "el SIDH ha establecido que los costos del proceso —sea éste judicial o administrativo— y la localización de los tribunales son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales"[14].

4. ¿Qué ha dicho la CIDH sobre la falta de acceso a la justicia de la población rural?

La Corte IDH, en consonancia con el artículo 2 de la CADH, ha establecido la obligación de remover obstáculos que impiden el acceso a la justicia de la población con escasos recursos:

> *Esta disposición de la Convención [8.1] consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las*

[11] *Ibidem*, párr. 89.
[12] *Ibidem*, párr. 91.
[13] *Ídem.*
[14] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales,* párr. 92.

razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención[15].

Ante esta situación, la CIDH recomienda:

Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objeto de garantizar que todas las mujeres tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de violencia. Incrementar el número de abogados de oficio disponibles para mujeres víctimas de violencia y discriminación[16].

5. Ley 32301 es incompatible con la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales de la población más pobre

No solo el derecho de acceso a la justicia fundamenta y da cobertura a la defensa legal que brindan las ONG, en procesos constitucionales, a población rural con mayor vulnerabilidad en sus derechos. La defensa legal proporcionada por las ONG concreta también el artículo 44 de la Constitución que establece el rol del Estado como garante de los derechos de los pueblos indígenas, el cual debe ser interpretado de conformidad con el artículo 1 de la Constitución, el reconocimiento que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

En palabras del TC, existe un "deber especial de protección de los derechos fundamentales". Efectivamente, en la STC Exp. N.º 0858-2003-AA/TC, se precisa que:

Debido al influjo de diversas teorías que han servido de base al constitucionalismo, y muy significativamente de las doctrinas pactistas, desde sus orígenes, el Estado moderno ha sido concebido como un ente artificial, una de cuyas tareas encomendadas ha sido, desde siempre, proteger los derechos fundamentales. Podría decirse, incluso, que se trata de su finalidad y deber principal, pues, en su versión moderna, el Estado ha sido instituido al servicio de los derechos fundamentales. El Estado, en efecto, tiene, en relación con los derechos fundamentales, un "deber especial de protección (ff. jj. 5 y 7).

[15] Corte IDH, *Caso Cantos vs. Argentina*, op. cit., párr. 50.
[16] CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Recomendaciones.

El litigo de las ONG en favor de población rural en procesos judiciales materializa la obligación de protección especial de los derechos de los pueblos indígenas. Para la Corte IDH, "en lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres"[17]. En este caso, se toma en cuenta las diferencias económicas.

La defensa legal de las ONG a la población rural concreta la obligación del Estado de promover sectores excluidos, y de crear las condiciones y satisfacer las necesidades mínimas de la población, en el marco de la cláusula constitucional del Estado Social, reconocidas en los artículos 43 y 59 de la Constitución.

Esto guarda relación con el derecho a la igualdad y a la no discriminación, de acuerdo con el artículo 2.2 de la Constitución, el cual no solo prohíbe tratar diferente a los iguales, sino dar el mismo trato a los que no están en una situación similar, como es el caso de los pueblos indígenas y de la población con vulnerabilidad. La defensa legal de población rural intenta evitar una discriminación por razón económica, pues lo que busca es dar un tratamiento diferente, de discriminación positiva, en situaciones donde objetivamente hay una diferencia manifiesta.

Existe, pues, una obligación de los jueces de tener en cuenta las características económicas, sociales y culturales, al momento de impartir justicia a miembros de pueblos indígenas, por ejemplo. La defensa legal brindada por las ONG, precisamente, permite tomar en cuenta las diferencias económicas y sociales, lo cual guarda estrecha relación con el Estado social de derecho.

Es claro que el artículo 21.c.2 de la Ley APCI, modificado por la Ley 31302, obstaculiza y afecta el derecho a la defensa en los procesos judiciales, el cual se concreta en el derecho a la defensa judicial especializada, es decir, a contar con un abogado capacitado y especializado en asuntos indígenas (art. 139.14 de la Constitución), el cual es proporcionado por las ONG.

[17] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)* (Serie C No. 125), párr. 63.

6. La sistemática falta acceso a la justicia de la población rural en el Perú

Como ha sido ampliamente desarrollado por autores como Javier La Rosa[18] y Wilfredo Ardito[19], la población rural tiene serias dificultades para acceder a la justicia en general. Existe un conjunto de barreras que impiden precisamente que esta población acceda a la justicia en general y, de manera más específica, a la justicia constitucional.

Las barreras económicas que acá cuestionamos son algunas de las tantas barreras que la población rural viene experimentando, que le impiden acceder a la justicia estatal. Tenemos, en primer lugar, las barreras geográficas, que se expresan en la lejanía que existe entre las oficinas de los operadores del sistema de justicia, en especial de los juzgados y el lugar donde viven los pueblos indígenas. Esta lejanía impide acceder a la protección de sus derechos. Estas barreras se hacen más complejas si tenemos en cuenta la difícil geografía de la zona andina y de la zona amazónica. Este se hace más acuciante si tenemos en cuenta el deficiente sistema vial, sobre todo en la zona andina y amazónica, y que los pueblos indígenas utilizan básicamente los ríos para transportarse.

Otra barrera es la cultural. Los diferentes operadores del sistema de justicia no conocen y no entienden la cultura de estos pueblos. Resuelven y administran justicia sin tomar en cuenta las diferencias culturales, como se lo exigen los artículos 8.1 y 9.2 del Convenio 169 de la OIT, como se lo exige el artículo 2.19 de la Constitución. A esto hay que agregar las barreras lingüísticas. Los diferentes operadores del sistema de justicia no entienden el idioma o los idiomas de la población. Esto afecta el derecho a la defensa.

Asimismo, hay barreras sociales, que se expresan en el profundo racismo que existe en los operadores del sistema de justicia contra la población rural. Este racismo tiene varias formas de expresarse, y va desde la preferencia y la celeridad de los procesos de personas más urbanas, hasta la falta de consideración de las diferencias, como luego explicaremos. A estas barreras

[18] La Rosa Calle, J. (2009). El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio. *Derecho PUCP*, (62), 55–74. https://doi.org/10.18800/derechopucp.200901.006

[19] Ardito Vega, W. (2012). *La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales* [Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1399

de acceso a la justicia, hay que sumar las barreras económicas, que acá discutimos.

Ciertamente, las barreras económicas de acceso no solo se concretan en el pago de tasas judiciales para presentar una demanda de amparo, que el nuevo código exige. Las poblaciones rurales tienen que pagar, además, elevados pasajes para movilizarse, viáticos, alojamiento, pago a los abogados, etc. Estos pagos se hacen más onerosos si tenemos en cuenta que la población rural se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema.

No se trata entonces de barreras aisladas. Todas estas barreras de acceso a la justicia se suman y refuerzan la exclusión y la falta de acceso a la justicia de la población rural, lo cual la priva de su derecho a la tutela judicial efectiva, de su derecho a la adecuada protección de sus derechos.

7. Violación del principio constitucional de gratuidad en la administración de justicia

El artículo 21.c.2 de la Ley APCI, modificado por la Ley 31302, que prohíbe a las ONG litigar casos contra el Estado, resulta incompatible con el principio de gratuidad de la administración de justicia, reconocido en el artículo 139.16 de la Constitución Política.

> *Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia*
> *Son principios y derechos de la función jurisdiccional:*
> *[...]*
> *16.- El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala.*

El TC ha señalado que dicho precepto constitucional contiene dos disposiciones diferentes. Por un lado, garantiza "el principio de la gratuidad de la administración de justicia [...] para las personas de escasos recursos"; y, por otro, consagra "la gratuidad de la administración de justicia... para todos, en los casos que la ley señala" (STC Exp. N.º 01607-2002-AA, f. j. 5).

Añade el TC que:

> *La primera disposición comporta una concretización del principio de igualdad en el ámbito de la administración de justicia. Según éste, no se garantiza a todos los justiciables la gratuidad en la administración de justicia, sino sólo a aquellos que tengan escasos recursos [económicos]. [...]*

> *Como en diversas oportunidades ha advertido este Tribunal, el principio de igualdad, que subyace en los términos de la gratuidad en la administración de justicia aquí analizada, no obliga a tratar igual a todos siempre y en todos los casos, sino a tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Dicho principio contiene, –también se ha sostenido–, un mandato constitucional que exige la remoción de los obstáculos que impidan el ejercicio pleno de los derechos fundamentales (STC Exp. N.º 01607-2002-AA, f. j. 6).*

Asimismo, agrega:

> *"En el ámbito judicial ese mandato se traduce en asegurar, a las personas de escasos recursos, el acceso, el planteamiento y la obtención de un fallo judicial que resuelva sus diferencias dentro de un proceso judicial gratuito" (STC Exp. N.º 01607-2002-AA, f. j. 6).*

Este principio de gratuidad en la administración de justicia, en los términos constitucionalmente establecidos, ha sido desarrollado por el artículo 24° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificado por la Ley 26846, según el cual se encuentran exonerados del pago de las tasas judiciales.

> *Artículo 24.- La Administración de Justicia es gratuita para las personas de escasos recursos económicos, y para todos los casos expresamente previstos por ley. Se encuentran exonerados del pago de tasas judiciales:*
> *a) Los litigantes a los que se les concede auxilio judicial.*
> *b) Los demandantes en los procesos sumarios por alimentos cuando la pretensión del demandante no excede de veinte (20) Unidades de Referencia Procesal.*
> *c) Los denunciantes en las acciones de Hábeas Corpus.*
> *d) Los procesos penales con excepción de las querellas.*
> *e) Los litigantes en las zonas geográficas de la República, en las que por efectos de las dificultades administrativas se justifique una exoneración generalizada.*
> *f) El Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.*
> *g) Las diversas entidades que conforman los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos y los Gobiernos Regionales y Locales, salvo en los procesos en los que a pesar de contar con Procuradores Públicos para el ejercicio de la defensa, ésta no sea ejercida por ellos.*

h) Los que gocen de inafectación por mandato expreso de la ley.

Este principio también ha sido recogido en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado por Ley 31307, que establece como regla la gratuidad en la actuación del demandante.

> *Artículo III.- Principios Procesales*
> *Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, gratuidad en la actuación del demandante, economía, inmediación y socialización procesales [...].*

8. Violación del principio de igualdad y la prohibición de la discriminación

Hay una obligación de los operadores del sistema de justicia en general, y de los jueces en particular, a tomar en cuenta no solo las diferencias culturales, como lo ordena el artículo 8.1 y 9.2 del Convenio 169 de la OIT, en el caso de los pueblos indígenas, sino que también hay la obligación de tomar en cuenta las diferencias económicas.

Esta obligación se desprende del artículo 2.2 de la Constitución Política, que reconoce el derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación. Una persona que no habla español no puede ser tratada igual que una persona que sí habla español en un proceso judicial. Es evidente que la primera necesita un traductor o intérprete. En otras palabras, invisibilizar las diferencias económicas es otra manera de reforzar las diferencias. Es más, ocultar estas diferencias es una manera de profundizarlas.

En tal sentido, consideramos que el artículo 21.c.2 de la Ley APCI, modificado por la Ley 31302, implica una violación del derecho a la igualdad y a la no discriminación, recogido en el artículo 2.2 de la Carta Política, en el sentido que también se discrimina cuando se trata igual a los que materialmente están en condiciones diferentes.

9. Violación del principio del Estado social y el principio de promover sectores excluidos

Estrechamente vinculado con lo anterior, consideramos que no tomar en cuenta la situación de pobreza en la que viven los pueblos indígenas, y pretender prohibir a las ONG litigar casos en defensa de la población rural, resultaría incompatible con el principio de Estado social de derecho y con el principio de promoción de los sectores excluidos.

De acuerdo con este principio, se debe tener en cuenta que, si bien todos somos iguales en dignidad y en derechos, no todos los sectores son iguales social, política y económicamente, por lo que se debe promover a aquellos sectores que sufren algún nivel de desventaja, asegurando un mínimo existencial digno. Este derecho ha sido reconocido en el artículo 43 de la Constitución y desarrollado por el TC en las sentencias Exp. N.º 00048-2004-PI (ff. jj. 1, 2, 4, 5, 11 y 13); Exp. N.º 04870-2007-PA (f. j. 41); y Exp. N.º 00008-20003-AI (ff. jj. 10, 11, 12 y 13). De otro lado, el principio de promover a los excluidos se desprende del artículo 59 de la Constitución, desarrollado por el TC en la STC Exp. N.º 2005-2009-PA (f. j. 34).

De acuerdo con este y con el desarrollo que ha hecho el TC, el Estado está en la obligación de adoptar medidas positivas cuando estamos ante grupos sociales que tienen una afectación en sus derechos.

Como ya mencionamos, el artículo 43 debe ser leído en consonancia con el artículo 59 de la Constitución, según el cual el "Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad". Este principio exige adoptar un conjunto de medidas de discriminación positiva para enfrentar la precaria situación en que se encuentran, pues, de lo contrario, estos sectores sociales tendrían dificultad para acceder al sistema de justicia.

La creación de barreras económicas por la modificación del artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional resulta, entonces, reñida con el principio Estado social de derecho y con el principio de protección de los sectores excluidos.

10. A manera de conclusión

La conclusión es evidente. El artículo 21.c.2 de la Ley APCI implica una violación del derecho de acceso a la justicia, reconocido en el ordenamiento jurídico y en el derecho internacional de derechos humanos.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido la obligación de remover los obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas. Pero, además, precisa criterios para la implementación de la defensa legal que las ONG realizan en favor de población con alto grado de vulnerabilidad en sus derechos.

SOBRE EL AUTOR

Juan Carlos Ruiz Molleda

Es abogado y Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente, coordina el área de Justicia Constitucional y Pueblos Indígenas del Instituto de Defensa Legal (IDL), en la que lidera estrategias jurídicas en defensa de derechos fundamentales y colectivos. Ha trabajado extensamente en la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, con énfasis en procesos constitucionales de temas de interés público, como grupos vulnerables y medio ambiente.

Instituto de Defensa Legal
Lima, Perú
comunicacioninstitucional@idl.org.pe

@ideele
@institutodedefensalegal
@ideele