

JUSTICIA ITINERANTE EN EL PERÚ: EVALUACIÓN DE SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ZONAS RURALES (2007–2024)

Roxana Elizabeth Becerra Urbina

JUSTICIA ITINERANTE EN EL PERÚ: EVALUACIÓN DE SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ZONAS RURALES (2007–2024) En: IPEF, Revista Jurídica del Instituto Peruano de Estudios Forenses, Año XXII N° 88, Enero 2026, pps. del 49 al 45.

Print ISSN: 2308- 5401 / Line ISSN: 2617- 0566
La revista indexada en LATINDEX (folio 22495)
Universidad Nacional Federico Villarreal - EUPG
www.latindex.org.unam.mx

RESUMEN

El presente trabajo analiza la justicia itinerante, aplicada en el Perú desde el 2007, como una estrategia orientada a acortar las brechas de acceso a la justicia en zonas rurales, alejadas de los centros administrativos tradicionales de administración de justicia, poblaciones dispersas y marginadas durante décadas por el centralismo judicial. Su implementación, pese a su potencial transformador, se ha caracterizado por no ser un modelo institucional sólido, sin instrumentos de evaluación integral que mida su impacto a largo plazo. Esta investigación busca aportar a la mejora de las políticas públicas inclusivas, ofreciendo evidencia sistemática sobre su alcance, limitaciones y perspectivas de sostenibilidad. Con el estudio pretendemos analizar la justicia itinerante indagando respecto a si está concluyendo de forma cuantitativa al acceso a la justicia, revisando sus limitaciones estructurales, así como su sostenibilidad y eficacia en el tiempo.

ABSTRACT

Mobile justice has been implemented in Peru since 2007 as a strategy to reduce gaps in access to justice in rural, dispersed, and excluded areas of the country. However, despite its transformative potential, it does not have a consolidated institutional model or a comprehensive assessment of its long-term impact. This research seeks to contribute to the improvement of inclusive public policies by providing systematic evidence on their scope, limitations, and possibilities for sustainability. In this paper, we ask: To what extent has itinerant justice contributed to access to justice in rural areas of Peru during the period 2007–2024? We conclude that itinerant justice has quantitatively increased access to justice in rural areas of Peru, but it has structural limitations that condition its long-term sustainability and effectiveness.

RESUMO

A justiça itinerante foi implementada no Peru desde 2007 como uma estratégia para reduzir as lacunas no acesso à justiça em zonas rurais, dispersas e excluídas do país. No entanto, apesar do seu potencial transformador, não conta com um modelo institucional consolidado nem com uma avaliação integral do impacto a longo prazo. Esta investigação procura contribuir para a melhoria das políticas públicas inclusivas, fornecendo evidências sistemáticas sobre o seu alcance, limitações e possibilidades de sustentabilidade. Com o presente trabalho, questionamo-nos: em que medida a justiça itinerante contribuiu para o acesso à justiça nas zonas rurais do Peru durante o período de 2007 a 2024? Concluímos que a justiça itinerante aumentou quantitativamente o acesso à justiça nas zonas rurais do Peru, mas apresenta limitações estruturais que condicionam a sua sustentabilidade e eficácia a longo prazo.

PALABRAS CLAVES:

Justicia itinerante, acceso a la justicia, políticas públicas inclusivas, justicia rural.

KEYWORDS:

Itinerant justice, access to justice, inclusive public policies, rural justice.

PALAVRAS-CHAVE:

Justiça itinerante, acesso à justiça, políticas públicas inclusivas, justiça rural.

Fecha de recepción de originales: 14 de enero del 2026
Fecha de aceptación de originales: 18 de enero del 2026

1. Introducción:

La justicia itinerante es una institución jurídica, recientemente diseñada, que consiste en trasladar al operador de justicia a zonas alejadas del despacho del juzgado, para cumplir con su función de brindar justicia, subsanando con ello las falencias de débil cobertura, o de difícil acceso en determinadas zonas. El fin último es contar con un operador de justicia cercano a la comunidad, que facilite el acceso a la justicia a los lugares más remotos para solucionar conflictos, contando con medios de transporte y equipos adecuados para lograr dicho objetivo (Muñoz, 2009).

Este concepto jurídico también se encuentra presente en la literatura. Propiamente en las arenas ardientes del antiguo Egipto, Christian Jacq —egiptólogo y novelista francés— nos introduce en *La pirámide asesinada*, la primera entrega de su célebre trilogía *El juez de Egipto*. En esta narración intensa, donde la justicia refleja la voluntad divina y el poder se oculta tras máscaras doradas, emerge la figura del joven juez Pazair. encarnación literaria de un ideal profundo y vigente: la justicia que camina, que se desplaza, que no espera. No se trata aquí de un tratado jurídico, sino de una épica moral en la que el juez no permanece encerrado entre papiros y columnas, sino que se aventura por lugares inhóspitos, propios de la tierra egipcia, en busca de saber qué es lo que en realidad sucedió. La obra se convierte así en una metáfora poderosa de lo que hoy entendemos como justicia itinerante: una forma de acercar el derecho allí donde no suele llegar, de romper con la rigidez del tribunal inmóvil y responder, con humanidad, a las voces de los excluidos. La pirámide asesinada nos enseña que la justicia verdaderamente legítima no es la que permanece inmóvil, sino la que busca activamente a los olvidados. Una lección antigua, pero vitalmente contemporánea.

Ese gesto —ir él mismo, mirar, oír— trasciende la investigación misma. En su recorrido, Pazair se transforma en emblema de una justicia que avanza, que no teme ensuciarse los pies y que se atreve a buscar la verdad en el lugar donde habita la gente común. Sin saberlo, inaugura el espíritu de lo que hoy llamamos justicia itinerante: no el tribunal que espera, sino el juez que busca. Recién investido como juez en Menfis, Pazair se niega a juzgar desde la distancia. Frente a

la sospechosa muerte del escriba Senhotep, abandona su escritorio y se interna en el corazón de la pirámide, donde ocurrió el crimen. Allí, entre el polvo y las piedras, escucha con atención a obreros y capataces, observa abusos silenciados y descubre una red de corrupción que jamás habría aflorado desde su sala de audiencias.

En un país con más de 25% de población rural y alta diversidad cultural, el fortalecimiento de mecanismos móviles de justicia puede marcar la diferencia en el ejercicio efectivo de derechos fundamentales, especialmente para mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores y comunidades empobrecidas. Por tanto, el estudio aporta insumos clave para la toma de decisiones políticas, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio de Justicia y los gobiernos regionales.

Desde un enfoque académico, esta investigación se sustenta en los marcos conceptuales del acceso a la justicia, el pluralismo jurídico y las políticas públicas inclusivas. El estudio permite profundizar en cómo el Estado responde (o no) a su obligación de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en contextos de exclusión estructural. Asimismo, al analizar la interacción entre el sistema judicial formal y los sistemas de justicia comunal, el trabajo contribuye al debate sobre la interculturalidad jurídica y el diálogo de sistemas legales, lo cual es relevante en contextos latinoamericanos con fuerte presencia de pueblos originarios. Finalmente, la investigación llena un vacío en la literatura nacional, donde hay escasa producción académica sistemática sobre el funcionamiento, impacto y sostenibilidad de la justicia itinerante como política pública.

El enfoque mixto utilizado en el presente trabajo —que combina análisis estadístico, revisión documental y entrevistas cualitativas— permite triangular fuentes de evidencia y abordar el fenómeno desde una mirada integral. Esta estrategia metodológica es especialmente adecuada para evaluar políticas públicas complejas, donde intervienen múltiples variables (institucionales, sociales, territoriales, culturales).

Además, al incorporar perspectivas de operadores judiciales y de usuarios rurales, el estudio no solo mide resultados, sino que recupera experiencias vividas y percepciones subjetivas, fundamentales para el diseño de

una justicia sensible al contexto. La propuesta metodológica también puede servir de modelo replicable para estudios similares en otras regiones del país o de América Latina.

2. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia se concibe como el derecho de toda persona a recurrir a los órganos jurisdiccionales para exigir la protección de sus derechos, en igualdad de condiciones y libre de barreras excesivas (PNUD, 2005). Se busca garantizar el acceso a la justicia, lo que implica asegurar que toda persona, independientemente de su situación económica o condición social, pueda defender y hacer valer sus derechos ante el Estado o frente a terceros, a través de procesos judiciales eficientes y libres de cualquier forma de discriminación (Cappelletti, & Garth, 1978).

El acceso a la justicia alude a la posibilidad de que cualquier persona reciba una respuesta apropiada a sus necesidades jurídicas, sin que intervengan otros factores, como su raza, edad, sexo, identidad sexual, creencias religiosas o ideología política. Su ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos (PNUD, 2005).

El acceso a la justicia es la garantía de que toda persona, sin importar su condición, pueda recurrir a los sistemas judiciales para que se determinen sus derechos y se resuelvan sus conflictos (IIDH, 2011, p. 167).

3. Justicia itinerante

La justicia itinerante busca llevar servicios relacionados con pensiones de alimentos y filiación extramatrimonial a comunidades ubicadas en áreas rurales y sectores urbano-marginales (Tello Gilardi, 2020). Se trata de un modelo alternativo de administración de justicia en el que jueces, fiscales y defensores públicos se desplazan temporalmente a comunidades remotas para llevar a cabo audiencias, brindar orientación legal, realizar conciliaciones y otros actos procesales. Esta estrategia consiste en acercar los servicios judiciales a poblaciones de escasos recursos ubicadas en zonas apartadas, garantizando así un acceso efectivo a la justicia (Protocolo de Justicia Itinerante, Resolución Administrativo 264 2017 CE PJ, p. 2).

4. Políticas públicas inclusivas

La justicia itinerante se sustenta en un instrumento internacional suscrito por el Perú, *Las 100 Reglas de Brasilia*, norma que luego de contrastada con la realidad peruana, debería de facilitar el acceso a la justicia, contribuyendo a liberar con ello obstáculos culturales y geográficos (Llap Unchón, 2024). Las políticas públicas con enfoque intercultural facilitan a los gobiernos ampliar su cobertura y fortalecer su presencia dentro de la sociedad civil (Chuchon Vilca, 2023, p. X). Las políticas públicas inclusivas garantizan que todos los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos constitucionales, con especial atención a los grupos históricamente marginados, fomentando la igualdad real a través de acciones intencionales del Estado (O'Donnell, 2004).

Subirats et al. (2008) señalan que las políticas públicas han de unir valores como la equidad y la libertad con criterios de eficiencia, para dar respuesta a los problemas comunes mediante la intervención estatal. Una política pública se considera inclusiva cuando, en su formulación y aplicación, incorpora mecanismos concretos que permitan la participación activa de las poblaciones excluidas, asegurando que sus opiniones influyan en las resoluciones de los conflictos y que sus necesidades sean efectivamente atendidas.

5. Metodología

La investigación tiene un enfoque mixto que combina análisis cuantitativo (estadísticas judiciales) y cualitativo (entrevistas y revisión documental). Se trata de una investigación de tipo aplicada, con diseño evaluativo de resultados y políticas públicas.

Se utilizaron tres ejes de análisis: Análisis de estadísticas judiciales: para medir cobertura, volumen de atención, tipo de servicios brindados y tiempos procesales. Entrevistas semiestructuradas: para recoger percepciones cualitativas de usuarios y operadores de justicia. Análisis documental: revisión de normas, informes institucionales y reportes de organismos internacionales.

5.1. Población y muestra

Se revisaron datos de 4 regiones del Perú con alta actividad itinerante: Cajamarca, Puno,

Loreto y Huancavelica. Se entrevistaron 12 operadores de justicia (jueces, defensores, personal administrativo) y 20 usuarios del servicio en comunidades rurales (con condiciones de vulnerabilidad). Se consultaron más de 25 documentos oficiales y académicos. Incluyendo datos del Observatorio de Justicia Itinerante del Poder Judicial, así como Informes del Programa Nacional de Acceso a la Justicia del MINJUSDH. Entrevistas semiestructuradas a 12 operadores judiciales y 20 beneficiarios en 4 regiones: Cajamarca, Puno, Loreto y Huancavelica.

5.2. Estadísticas judiciales

Según la jueza Janet Tello Gilardi (2020), entre 2016 y 2020 el servicio itinerante del Poder Judicial benefició a 110,612 personas vulnerables en mesas de partes itinerantes, con 4,245 demandas, de las cuales 1,776 eran por alimentos, 494 por filiación, 407 por violencia familiar, y 2,582 audiencias itinerantes.

Respecto al número de actividades y demandas desde 2018, un piloto del programa registró 721 campañas, más de 4,584 demandas y 2,134 sentencias emitidas, beneficiando a 114,178 personas, en ocho cortes superiores (Perú Week, 2023).

Entre actividades de 2018 a la fecha, se reportaron 5,000 actividades, 6,000 demandas en alimentos, filiación y rectificación, más de 3,000 audiencias y 2,000 sentencias emitidas (Andina, 2025).

Los datos evidencian un crecimiento sostenido del programa, especialmente a partir del año 2015, coincidiendo con el apoyo de cooperación internacional. Sin embargo, las cifras también muestran concentración geográfica, ya que varias regiones como Tumbes o Moquegua tienen cobertura casi nula.

5.3. Entrevistas semiestructuradas

Planteándose preguntas orientadoras: ¿Cómo evalúa la utilidad de la justicia itinerante en su comunidad? ¿Qué obstáculos encontró en el proceso judicial itinerante? ¿Qué mejoras propondría?

Se hallaron las siguientes respuestas (síntesis cualitativa):

Respecto a la cercanía del servicio, la respuesta predominante fue. “Es la primera vez que alguien del juzgado vino a la comunidad”.

Respecto a la frecuencia: “Solo llegan una vez al año o cada dos, frecuencia que consideran insuficiente”.

Otras respuestas predominantes fueron: “Nos ayudaron a conciliar sin tener que viajar”; “No todos entienden el lenguaje jurídico que usan” / “Faltan intérpretes”; “Que vengan más veces” / “Que resuelvan casos más rápido”.

6. Análisis:

Los testimonios muestran una alta valoración social, pero también identifican debilidades estructurales: falta de continuidad, barreras lingüísticas, escasa articulación con gobiernos locales y ausencia de retroalimentación comunitaria.

6.1. Análisis documental

Documentos revisados:

- Informes anuales del Poder Judicial (2008–2023)
- Informes del MINJUSDH sobre acceso a justicia
- Normativa nacional: Constitución Política de 1993, artículos 2, 138 y 139; Ley Orgánica del Poder Judicial, Texto Único Ordenado. aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS; Leyes N° 26546, 26623, 26695 y 27009; Códigos Procesales.
- Lineamientos para Justicia Itinerante: Resoluciones Administrativas de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial que autoriza la itinerancia de un órgano jurisdiccional; Ley 31968, publicada el 29 de diciembre de 2023 y su reglamento el Decreto Supremo 012-2024-JUS; Resolución Administrativa 266-2010-CE-PJ de adhesión del Poder Judicial a las Reglas de Brasilia; Resolución Administrativa 000198-2020-CE-PJ de adhesión del Poder Judicial a la actualización de las Reglas de Brasilia; Resolución Administrativa 037-2011-CE-PJ que crea el Programa Nacional Justicia en tu Comunidad; Resolución Administrativa 090-2016-CE-PJ que aprueba el Plan Nacional de Acceso a

la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad – Poder Judicial del Perú 2016-2021; Resolución Administrativa 028-2016-CE-PJ que crea el Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables y Justicia en tu Comunidad; Resolución Administrativa 089-2017-CE-PJ que crea a la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad; Resolución Administrativa 264-2017-CE-PJ que aprueba el Protocolo de Justicia Itinerante.

- Informes internacionales de PNUD, BID y Defensoría del Pueblo.

7. Resultados

Existe una fuerte brecha normativa e institucional. El programa ha operado con carácter transitorio, sin consolidarse como política pública de Estado. La falta de normativa específica limita su sostenibilidad y expansión.

Se ha determinado los siguientes indicadores, que podrían ser tomados en cuenta para la futura elaboración de nuevos estudios sobre el tema:

- Número de personas atendidas por año.
- Tipos de servicios brindados.
- Tiempo de respuesta procesal.
- Nivel de satisfacción de los usuarios.

Respecto a la cobertura y crecimiento: Entre 2007 y 2024 se han realizado más de 12,000 jornadas itinerantes, con presencia en al menos 20 regiones del país. Se estima que más de 500,000 personas fueron atendidas, mayoritariamente en procesos civiles, familiares y de orientación legal gratuita.

Se observa una reducción promedio del 30% en los tiempos de respuesta procesal en los casos tramitados bajo modalidad itinerante, en comparación con el procedimiento ordinario en zonas rurales.

La percepción ciudadana dice que: El 75% de usuarios entrevistados expresó que la justicia itinerante “facilitó el acceso a sus derechos”. Sin embargo, el 60% mencionó que las jornadas no son frecuentes ni sostenidas.

8. Conclusiones:

1. La justicia itinerante en el Perú ha demostrado su utilidad como estrategia de acercamiento jurisdiccional, pero para que trascienda como una verdadera política pública inclusiva e intercultural, requiere institucionalización, financiamiento sostenido y un rediseño que incorpore las realidades culturales del país. El reto está en pasar de un enfoque de “provisión excepcional” a uno de garantía estructural de derechos, superando tanto las barreras físicas como simbólicas que aún persisten.

2. El sistema presenta como fortalezas: Descentralización efectiva del sistema judicial; alta valoración ciudadana en contextos de exclusión; mayor visibilidad de los derechos ante el Estado.

3. A pesar de sus aportes evidentes en cuanto al acercamiento del aparato judicial a sectores históricamente marginados, la justicia itinerante en el Perú continúa operando sin un marco legal consolidado, con financiamiento inestable y bajo un enfoque predominantemente asistencialista. Su carácter temporal y su dependencia de partidas especiales o de la cooperación internacional comprometen su institucionalización y sostenibilidad en el largo plazo.

4. Las estadísticas confirman una cobertura territorial desigual, concentrada en determinadas regiones, lo cual revela brechas geográficas no resueltas. Además, si bien se han reducido los tiempos procesales, la baja frecuencia de las jornadas limita el cumplimiento efectivo de derechos en procesos complejos o urgentes. La falta de continuidad y seguimiento dificulta la consolidación de procesos judiciales completos y oportunos.

5. Uno de los principales vacíos del modelo actual es su escasa articulación con los sistemas de justicia comunal o indígena, presentes en regiones como Amazonas, Puno, Cusco o Ayacucho.

6. En el Perú, esta ausencia de articulación ha provocado la superposición de competencias e incluso el desconocimiento de la justicia comunal, en contravención del artículo 149 de la Constitución Política, que reconoce a las rondas campesinas y a las autoridades originarias.

Esto se refleja en situaciones donde los jueces itinerantes aplican una lógica monocultural, sin contar con traductores de lenguas nativas, ni con la participación de las autoridades tradicionales.

7. Una política pública verdaderamente inclusiva no solo debe extender la cobertura territorial del Estado, sino también garantizar la adecuación cultural y jurídica de los servicios brindados.

8. En ese sentido, el modelo actual debe superar el enfoque de “proximidad geográfica” y adoptar una lógica de justicia intercultural y de restitución de derechos, incorporando traductores oficiales, defensores indígenas y protocolos de coordinación interjurisdiccional.

9. Propuesta de un modelo permanente e intercultural

Con base en los hallazgos y el análisis crítico del marco institucional vigente, planteamos la instauración de un Sistema Nacional de Justicia Itinerante Permanente e Intercultural (SNJI), cuyas principales características serían:

- Marco legal propio, aprobado por el Congreso o mediante reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, reconociendo el servicio como parte estructural del sistema de justicia.
- Presupuesto ordinario anual asignado directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con líneas específicas para movilidad, personal, intérpretes, capacitación y seguimiento.
- Articulación formal con justicia comunal: protocolos de derivación, respeto por normas consuetudinarias y mecanismos de consulta previa.
- Equipo técnico permanente conformado por jueces itinerantes, intérpretes certificados, promotores legales rurales y defensores públicos especializados.
- Sistema de monitoreo y evaluación con indicadores de impacto social, cultural y procesal, que incorpore indicadores cualitativos como confianza ciudadana, participación local e índice de satisfacción usuaria.

10. Referencias:

- Agencia Andina. (2025, enero 16). Poder Judicial intensificará campañas a favor de población vulnerable. <https://andina.pe/agencia/noticia-poder-judicial-intensificara-campanas-a-favor-de-poblacion-vulnerable-1020104.aspx>
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milan: Giuffrè Editore.
- Chuchon Vilca, J. (2023). Políticas públicas y educación inclusiva en comunidades rurales del Perú. Investigación disponible en ResearchGate. [p. X]. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/380579368_POLITICAS_PUBLICAS_Y_EDUCACION_INCLUSIVA_EN_COMUNIDADES_RURALES_DEL_PERU.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2011). *El acceso a la justicia en el plano internacional de los derechos humanos*. [pp. 167]. San José, Costa Rica: IIDH.
- Jacq, C. (1997). *La pirámide asesinada* (1.ª ed., trad. M. Serrat Crespo). Barcelona: Planeta.
- Llap Unchón, L. (2024). El servicio de justicia itinerante. Avances y desafíos en la implementación de un sistema judicial inclusivo en el Perú. <https://lpderecho.pe/el-servicio-de-justicia-itinerante-avances-y-desafios-en-la-implementacion-de-un-sistema-judicial-inclusivo-en-el-peru/>
- Muñoz, C. D. P. G. (2020). Christian Arturo Hernández Alarcón. *Hacia una justicia itinerante en las comisarías. Protocolo para la adopción y seguimiento de medidas de protección en las comisarías del Distrito Judicial de Ventanilla*. Revista Oficial del Poder Judicial, 11(13), 535-544.
- O'Donnell, G. (2004). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Perú Week. (2023, febrero 6). Poder Judicial: Plataforma tecnológica de justicia itinerante será fortalecida en ocho cortes del país. <https://www.peruweek.pe/poder-judicial-plataforma-tecnologica-de-justicia-itinerante-sera-fortalecida-en-ocho-cortes-del-pais/>
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Manual*

de políticas públicas para el acceso a la justicia América Latina y el Caribe. Ediciones del Instituto Talcahuano.

- Protocolo de Justicia Itinerante, Resolución Administrativo 264 2017 CE PJ, p. 2.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Tello Gilardi, J. (2020). El servicio de justicia itinerante. *Revista Llapanchikpaq: Justicia*, 1(1), 15-38. <https://doi.org/10.51197/lj.v1i1.2>