



# **Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina**

**Abril de 2014**

## CONTENIDO

---

Introducción.....	2
Los MAPJ como alternativa de política pública en el sector de justicia.....	6
Marco conceptual: Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial (MAPJ)....	27
Clasificaciones .....	35
Grandes tendencias regionales .....	42
Clasificaciones cuantitativas .....	45
Clasificaciones cualitativas .....	53
Hallazgos preliminares: Los problemas de coordinación con el sistema de justicia formal.....	106
Desafíos: dimensiones e información a profundizar.....	113
ANEXO 1- Metodología .....	121
ANEXO 2- Lista de MAPJ.....	123
ANEXO 3- Entrevistas .....	129
ANEXO 4 - Bibliografía .....	131

## INTRODUCCIÓN

---

Esta investigación se enmarca en el proyecto “Mecanismos para ampliar el Acceso a la justicia en Latinoamérica” llevado a cabo por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en colaboración con el *International Development Research Centre* (IDRC) de Canadá. El objetivo principal de este proyecto es generar recomendaciones para la elaboración de políticas públicas destinadas a favorecer el acceso a la justicia de grupos vulnerables de la población mediante la incorporación de mecanismos alternativos al proceso judicial en América Latina.

Con estos fines se contempló la realización de la presente investigación de manera de tener una primera aproximación a un diagnóstico en base a antecedentes sólidos sobre el funcionamiento concreto de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la región.

El primer paso consistió en dar cuenta de las grandes tendencias regionales en materia de incorporación de estos mecanismos como alternativa al proceso judicial y determinar la información inexistente y que se requiere profundizar en una segunda etapa del Proyecto para aportar recomendaciones respecto a las dificultades que pueden estar limitando la viabilidad y consolidación de estos mecanismos de resolución de conflictos desde la visión de política pública y no sólo como experiencias aisladas.

Es importante destacar que en la región existe una gran heterogeneidad de mecanismos que son utilizados como vías alternativas al proceso judicial, con características muy diferentes. Por ejemplo, la justicia indígena y el arbitraje, que siendo alternativos al proceso judicial, en muchos casos presentan características particulares. De esta manera, se hizo necesario ampliar el ámbito de este estudio hacia otros mecanismos alternativos al proceso judicial tradicional, más allá de la visión clásica del Arbitraje, la Mediación y la Conciliación. Es por ello que para fines metodológicos, el foco de este estudio se amplió a todos aquellos mecanismos que han sido implementados en la región para

ampliar el acceso a la justicia de diversos grupos de la población, ya sea mediante la provisión de servicios de asistencia o para dar respuesta a todas aquellas necesidades jurídicas (sea conflicto o no) por vías diversas al proceso judicial tradicional. Es por estos motivos que emplearemos el concepto de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial tradicional (MAPJ) durante este informe.

Como constataremos en esta investigación, durante las últimas décadas los mecanismos alternativos de solución de conflictos han sido valorados e incorporados en la agenda y estrategia de las reformas del sector justicia. Éstos fueron impulsados por entidades internacionales y apoyados por sectores políticos y de la sociedad civil en muchos de nuestros países, lo que ha permitido en muchos casos la existencia de un reconocimiento legal e institucional para consolidarlos o legitimarlos como vías alternativas al proceso judicial.

En este contexto, en la mayoría de los países de América Latina se han desarrollado una variedad de experiencias innovadoras en este aspecto que han tenido positivos resultados, pero que pareciera han sido limitadas al momento de enfrentar problemas de implementación, lo que ha frenado su consolidación como política pública focalizada en brindar acceso a la justicia a los grupos vulnerables.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente respecto a la heterogeneidad de los mecanismos y los reconocimientos particulares de ellos, hemos detectado una dificultad para constatar, debido a la poca información producida y consolidada, si existe o no en algunos de estos casos legitimidad social y cultural, lo que también podría ser un factor limitante para expandir las experiencias en programas nacionales de promoción de los MAPJ, lo que en las siguientes etapas del Proyecto deberemos considerar al momento de desarrollar los estudios de casos particulares.

La pretensión de este informe no es realizar una descripción y revisión exhaustiva en relación con los países ni con el funcionamiento de cada

MAPJ. Por el contrario se pretende poner el foco en entregar una visión global, identificar las principales tendencias a nivel regional y sobre todo identificar los aspectos en los cuales no se cuenta con información clara, con el propósito de establecer un punto de partida para una reflexión posterior. No olvidemos que el nivel de información disponible facilita la calidad de las decisiones necesarias para la implementación o fortalecimiento de estas alternativas como políticas públicas.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, este informe se divide en seis capítulos. En el capítulo I entregaremos una breve aproximación de la situación y el contexto que han enfrentado los MAPJ en América Latina como iniciativa en el sector justicia. Presentando para ello los principales procesos de discusión de la construcción de la problemática, la incorporación en la agenda pública y el proceso de elaboración de alternativas puntuales; esto asociado con las principales motivaciones y justificaciones de los actores involucrados. Se buscará en este capítulo entregar al lector un contexto que le permita situar con claridad el objeto de nuestro estudio y la visión de política pública en este aspecto. El capítulo II constituye el marco conceptual de lo que hemos denominado Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial (MAPJ), desarrollado solo a los fines de la investigación, y tiene por objeto revisar sus principales definiciones y elementos comunes agrupándolos en las perspectivas surgidas de las justificaciones para su establecimiento. El capítulo III da cuenta del marco anterior clasificando y describiendo los diversos tipos de mecanismos estudiados en categorías para poder analizarlos desde distintos parámetros. El capítulo IV constituye uno de los núcleos principales de este trabajo ya que presenta las grandes tendencias regionales de acuerdo a los elementos comunes antes identificados y categorías definidas. El capítulo V incluye las principales problemáticas que detectamos en la investigación a nivel regional y que son la base de las discusiones de los mecanismos en general como modelo. Finalmente, en el capítulo VI presentaremos algunas conclusiones respecto a la información que identificamos como inexistente o ausente de estos análisis.

En la elaboración de este informe participaron las siguientes personas:

**-Ricardo Lillo Lobos.** Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Diego Portales. Candidato a Magíster en Derecho (LL.M), Universidad de California Los Ángeles, especialización en Derecho de Interés Público y Políticas Públicas. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Escuela de Derecho de la Universidad de California Los Ángeles.

**-Andrea Cabezón Palominos.** Periodista y Licenciada en Comunicación Social. Magister en gestión y políticas públicas de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Con estudios específicos en comunicación estratégica y en políticas públicas en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex Coordinadora General del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2004-2013). Actualmente es consultora y miembro fundadora de la Asociación Chilena de Justicia Terapéutica.

**-Marco Fandiño Castro.** Abogado. Licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente se desempeña como investigador y coordinador del área de gestión e información del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

## LOS MAPJ COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR JUSTICIA

---

### ***a) La inclusión de los MAPJ en la agenda de las reformas judiciales***

América Latina ha experimentado durante las últimas décadas un proceso intenso de reformas judiciales, fundamentalmente a partir de la década de los años ochenta, las que han transformado en muchos aspectos los sistemas judiciales. En una primera etapa enfocado a la justicia criminal y más recientemente focalizado en la justicia civil.

Este afán de modernización de la justicia es producto de esfuerzos y voluntades aunados de distintos sectores que impulsaron estos procesos de reformas judiciales, que además de perseguir mayores grados de eficiencia tenían como propósito declarado el de alcanzar mayor igualdad en el acceso a la justicia de todos los ciudadanos.

Es así como los MAPJ fueron desde un principio considerados e incluidos fuertemente como una de las alternativas más prometedoras para mejorar los sistemas de tutela jurídica<sup>1</sup>, lo que contó con el decidido apoyo de las agencias internacionales que venían invirtiendo fuertemente en los procesos de reforma en la región<sup>2</sup>.

Cabe recalcar que anteriormente a los procesos más intensos de reformas vividos en los años 90, ya venían potenciándose mecanismos de asistencia legal que, fundamentalmente a través de organizaciones no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil) y también con el apoyo de la cooperación internacional, contaban con resultados

---

<sup>1</sup> “Es así como en pocos años un discurso tan ajeno al tradicional en el medio legal ganó un espacio importante, pasando los sistemas alternos de resolución de conflictos a integrar las estrategias reformistas en prácticamente todos los países de la región” (Vargas, 2002)

<sup>2</sup> AID aportó no menos de doscientos millones de dólares entre 1985 y 1995 para la reforma judicial, especialmente en Centro América. El Banco Mundial había aprobado o pre aprobado, a 1998, 90 millones de dólares para reformas judiciales en diversos países latinoamericanos, particularmente en Bolivia y Venezuela. El banco Interamericano del Desarrollo no se ha quedado atrás y ha venido a incluirse como un actor importante, llegando a aprobar o preaprobar en la región proyectos por 130 millones de dólares a 1998. (Correa, 1999)

positivos en las primeras etapas. Esto se debe a que a mediados de los años 70, cuando en la región predominaban regímenes militares, aparece la importancia de estos servicios legales alternativos como una forma de realizar acciones sociales y políticas que las dictaduras no permitían.

### ***El rol de las agencias de cooperación internacional y de la sociedad civil.***

Las agencias de cooperación internacional han tenido un papel decisivo en muchos de los países de la región al ser capaz de introducir la necesidad de modernizar la justicia como un problema prioritario en la agenda pública e impulsar y financiar la preparación y ejecución de proyectos de reforma.

Es así como, con gran frecuencia, son los representantes de la Cooperación Internacional quienes han inducido la consideración de temas por las autoridades, haciendo posible que luego se dé inicio al trabajo sobre estos temas en el sector justicia<sup>3</sup>.

Este impulso o inducción como denomina Luís Pásara ha convergido, casi siempre, con la iniciativa y el estímulo generados por actores nacionales que tienen los mismos intereses o visiones. Pásara, en su texto sobre la cooperación internacional en materia de justicia<sup>4</sup>, nos da un panorama general de cómo los esfuerzos de la Cooperación variaron según las fortalezas de las contrapartes políticas y técnicas de cada país. “En aquellos países donde existía un conjunto de actores nacionales a favor de la reforma –como probablemente son los casos de Costa Rica y Chile– los actores internacionales han reforzado un proceso básicamente endógeno; por el contrario, allí donde los protagonistas locales eran pocos y relativamente débiles, la presencia internacional se

---

<sup>3</sup> BINDER, Alberto, OBANDO, Jorge: “De las “repúblicas aéreas” al Estado de Derecho”, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004

<sup>4</sup> PÁSARA, Luis, *La cooperación internacional en materia de justicia en el ámbito latinoamericano*. En Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España : XII Encuentro de Latino Americanistas españoles, Santander, 21 al 23 de septiembre de 2006.



ha valido de mecanismos de presión para imponer el tema en la agenda oficial, como ha ocurrido en la mayor parte de Centroamérica”. Especialmente en estos segundos casos, se puede sostener que el apoyo de la cooperación internacional fue determinante en las etapas iniciales de las reformas judiciales.

Una vez incorporados estos temas en la agenda o definidos como prioridades, estos apoyos financieros empiezan a ser condicionados a la acción gubernamental nacional y a las definiciones técnicas del rumbo de la reforma, lo que hizo que muchos países en desarrollo asumieran reformas e iniciativas por estos impulsos o demandas de la cooperación, sin tanta discusión o análisis público, sino más bien guiados por expertos o consultores internacionales ofrecidos por la misma cooperación<sup>5</sup>.

Un ejemplo concreto que ilustra este importante impulso fue el apoyo a los MAPJ en los que la cooperación internacional tuvo una influencia marcada. Mediante una diversidad de mecanismos, los MAPJ fueron considerados e implementados en varios países buscando desplazar una parte de la carga judicial a soluciones diferentes de la estatal, pero no siempre atendiendo a posibles consecuencias o buscando respuestas a preguntas claves respecto a la relación de estos sistemas informales con el sistema formal.<sup>6</sup>

Es así que una de las dificultades de este rol tan preponderante de la Cooperación Internacional en las reformas, según Luíís Pásara, es que no ha sido complementado con una correcta evaluación, ya que han tenido “una insuficiente atención en la investigación académica”, lo que ha

---

<sup>5</sup> SALAS, Luis. From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America. En Pilar DOMINGO y Rachel SIEDER (eds.), Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform. London: Institute of Latin American Studies, 2001, pp. 17-46.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

implicado que los esfuerzos e impulsos no fueran sostenidos después de la implementación de las iniciativas<sup>7</sup>.

A pesar de los millones de dólares invertidos en distintos aspectos y proyectos en el sector justicia en el marco de las reformas, una de las dificultades visibilizada es la escasez de evaluaciones de los resultados o impactos de las iniciativas particulares. Esta tesis también la comparten ejecutores o impulsores de los MAPJ como posibles factores o dificultades para su consolidación.

Tal es el caso de Argentina donde la mediación ha sido uno de los mecanismos más institucionalizados a nivel federal pero limitado en la posibilidad de evaluación de impacto.<sup>8</sup> Solo después de más de 15 años de la introducción de la mediación prejudicial obligatoria en el ámbito de la justicia nacional y más de 10 años en algunas jurisdicciones provinciales se realizó un estudio inédito por solicitud de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través de PNUD Argentina. El objetivo fue analizar el marco legal e institucional en la Justicia Nacional, Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Justicia de la Provincia de Río Negro<sup>9</sup>.

Es clave para el entendimiento de la inclusión de los MAPJ en las agendas de las reformas comprender el rol no solo de la cooperación internacional, sino de las organizaciones de la sociedad civil que empiezan a tener un importante rol en los procesos de reforma legislativa, judicial y de los mismos estudios de derecho a partir de los años 80.

---

<sup>7</sup> PÁSARA, Luis, op. Cit.

<sup>8</sup> Entrevista de Alberto Binder (INECIP) a Elena Highton y Gladys Stella Álvarez. Revista Sistemas Judiciales, CEJA.

<sup>9</sup> “La evidencia empírica recolectada a lo largo de la investigación permite afirmar que existe una vinculación positiva entre la introducción de la MPO y la descongestión judicial, se ha estimulado el uso de la negociación intraprocesal y la mediación es una herramienta efectiva para la ampliación del acceso a justicia de personas en situación de vulnerabilidad, en conflictos que involucran cuestiones de familia y reclamos menores. Finalmente, se ha constado que los tiempos de resolución de disputas son sensiblemente menores en la mediación respecto de los que irroga el dictado de sentencia judicial”. (PNUD Argentina, 2012)

Las ONG's en la mayoría de los países de la región empiezan a validarse como interlocutores válidos y necesarios dentro de las discusiones particulares que enmarcan una reforma porque permitían probablemente pensar el derecho de una manera menos formalista y más vinculada a las condiciones sociales de las comunidades. Estas logran ser validadas por las instituciones formales del sistema y empiezan a ser vistas por la Cooperación Internacional como un ejecutor más eficiente de sus propios proyectos de apoyo. Tal como menciona Germán Burgos "su importancia en buena parte radica en su conocimiento de las expectativas y obstáculos sociales para el acceso a la justicia, la reforma legal y el funcionamiento del derecho en nuestras sociedades".

Estas ONG's, una vez acreditada su capacidad en un país determinado, ofrecen sus servicios a otros países, muchas veces de la mano de las instituciones de Cooperación Internacional. En muchos casos estas ONG participaron para consensuar una relación asimétrica entre Cooperación Internacional y Gobiernos como plantea Pásara.

Un tercer actor que se debe incluir son los expertos internacionales vinculados en algunos casos a entidades de financiamiento internacional o incluso en algunos casos asociados a ONG regionales. Estos técnicos son quienes apoyan las discusiones sobre estos modelos en los países y también han sido foco de crítica de muchos sectores más bien académicos que cuestionan su participación al no ser capaz de constatar si estos modelos o mecanismos se adaptan a las condiciones locales o son compatibles con los proyectos de reforma legal de cada país. "No se ha hecho ningún esfuerzo por entender la naturaleza de los conflictos en comunidades específicas ni los métodos que las personas locales usan para resolverlos"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> FAUNDEZ, Julio y Alan ANGELL, *Reforma judicial en América Latina. El rol del Banco Interamericano de Desarrollo. Sistemas Judiciales*. 2005, año 4, no. 8, pp. 90-113. Citado en PÁSARA, Luis, *La cooperación internacional en materia de justicia en el ámbito latinoamericano*. En *Viejas y nuevas alianzas entre América latina y España: XII Encuentro de Latino Americanistas españoles*, Santander, 21 al 23 de septiembre de 2006.

Es así que estos actores, como constataremos en este trabajo, juegan un importante rol hasta hoy en la promoción de los MAPJ y fueron claves como impulsores en las discusiones para su implementación como modelos alternativos para lograr el acceso a la justicia, en los cambios legales en algunos casos y en la capacitación y difusión posterior requerida.

En cierta medida, es por esto que los actores internacionales comparten responsabilidad con los actores locales respecto al éxito o fracaso de ciertas innovaciones o componentes de las reformas judiciales como son los MAPJ. Binder y Obando han recalcado una visión crítica a la cooperación internacional debido a “su tendencia a obtener resultados a corto plazo, las lógicas burocráticas múltiples, las luchas internas en que la dimensión política de los organismos impone sus criterios a las dimensiones técnicas”, lo que unido a “la dificultad estructural de coordinación entre los distintos cooperantes [...] constituyen una variable que puede bloquear el avance o la profundidad de la reformas judiciales”<sup>11</sup>.

### ***Etapas de entendimiento de la problemática en el marco de las reformas***

Los diagnósticos que se formularon por parte de algunos expertos en los inicios de las discusiones de las reformas a partir de los años 80 respecto a la necesidad de buscar fórmulas de hacer justicia diferente a la justicia ordinaria para enfrentar algunos conflictos en busca de eficiencia y acceso, se concentran exclusivamente en el sector justicia como entidad separada del resto de la estructura institucional de cada país. Según Pásara esto generó como consecuencia diagnósticos excesivamente técnicos y que enfatizan solamente aspectos formales<sup>12</sup>.

Es así que los primeros diagnósticos y esfuerzos se focalizan en modelos de cambios a partir de textos legales y no de su funcionamiento

---

<sup>11</sup> BINDER, Alberto, OBANDO, Jorge, op. Cit., pp. 90-92.

<sup>12</sup> FAUNDEZ, Julio y Alan ANGELL, op. Cit..

efectivo. Esta primera etapa se produce a partir de los años 90's y se caracteriza por la promulgación de leyes generales que incorporaron los Mecanismos Alternativos más tradicionales en los sistemas judiciales. En 1991 sería Colombia; en 1995 Argentina; en 1997 Perú; En 2001 Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Honduras; y en 2002 el Salvador y Paraguay.

El principal mecanismo implementado en el mayoría de los países de la región desde esa época fue la mediación, la cual “desde una idea constructivista de la política pública ha sido el mecanismo que ha recibido un esfuerzo más concertado”<sup>13</sup>.

La segunda etapa puede identificarse con la constatación de algunas disfunciones observadas tras el proceso de modernización judicial en los países de la región. A pesar de los avances que han significado los procesos de reforma antes descritos, el acceso de múltiples grupos de la población aún aparecía limitado por diversas barreras. Entre ellas está el alto costo que el proceso judicial suele implicar para las partes, el largo tiempo que suelen demorar los procesos, la percepción de corrupción y en algunos casos la ubicación geográfica de los tribunales, usualmente ubicados en lugares céntricos o alejados de algunos grupos de la población. En consecuencia, al generarse un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas<sup>14</sup> ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante<sup>15</sup>, han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que

---

<sup>13</sup> Entrevista del 17 de junio de 2013 a Juan Enrique Vargas, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (Chile) y ex Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

<sup>14</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Publicado por INECIP, 2005

<sup>15</sup> Existe una fuerte percepción social recogida de instrumentos de medición de opinión pública como el Latinobarómetro de que a pesar de la gran inversión financiera que ha significado estas reformas, no se ha modificado su desempeño en cuanto a hacerse cargo de las demandas de los grupos más desfavorecidos de la sociedad. 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).

la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor costo.

Dentro de esta segunda ola, se pueden encontrar una gran variedad de mecanismos que en general son utilizados para diferentes objetivos: Las Casas de Justicia se utilizaron generalmente para favorecer el acceso a la justicia de grupos vulnerables<sup>16</sup>; Se implementaron servicios de justicia itinerante para acercar las instituciones de justicia ordinaria a personas distanciadas geográficamente<sup>17</sup>; Se llevaron a cabo proyectos de justicia vecinal en grandes ciudades para dirimir conflictos de menor índole entre vecinos<sup>18</sup> y proliferaron procedimientos administrativos para resolver conflictos en materias específicas que provienen del desarrollo de ciertas disciplinas<sup>19</sup>.

En este contexto, mejorar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables se convierte en la tarea pendiente de las reformas judiciales, y para ello es necesario un cambio de foco. Surge la necesidad de ajustar y mejorar la oferta en justicia pero con la debida caracterización de la demanda, sin que eso implique necesariamente un crecimiento de la oferta. Tal y como lo advierte Santos Pastor: “El concepto de acceso a la justicia deviene de una política pública que no debe de 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”<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Casas de Justicia en Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Paraguay

<sup>17</sup> Juzgados de Paz Móviles en Honduras y Guatemala, Centros de Acceso a la Justicia Itinerantes de Argentina, Asistencia Legal Gratuita Móvil (ALEGRA) en Perú y Juzgados Itinerantes de Brasil, entre otros.

<sup>18</sup> Mediación comunitaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unidades de Justicia Vecinal en Chile

<sup>19</sup> Principalmente en materia laboral y de consumo. Extendidos en la práctica totalidad de países estudiados. Ver apartado correspondiente en este informe.

<sup>20</sup> PASTOR PRIETO, S. “Ah de la Justicia. Política Judicial y Económica. Editorial Civitas SA, Madrid, España, 1993 p.269

## **Principales propósitos para impulsar la institucionalización de MAPJ en los sistemas de justicia**

Sin duda, la ineficiencia del sistema de justicia no penal en la región, viene a determinar la utilización de los MAPJ como una instancia que viniese a subsanar los problemas de la justicia formal, tanto desde el punto de vista de la descongestión judicial como a la hora de facilitar instancias más rápidas y económicas que el proceso judicial tradicional.

Desglosando los objetivos desde la perspectiva de los actores o impulsores podemos constatar que entre los argumentos gubernamentales han sido destacados: la necesidad de descongestionar los tribunales, la mayor celeridad en el conocimiento y resolución de las contiendas y el necesario mejoramiento del acceso a la justicia de la población. Mientras que en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales (Universidades, centros de estudios especializados, organizaciones de desarrollo, organizaciones asistenciales y fundaciones por ejemplo) el propósito principal que exponen es el de mejorar el acceso a la justicia y contribuir al mayor protagonismo ciudadano y a los esfuerzos de democratización.

La Cuarta Reunión de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas sobre Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en los Sistemas de Justicia de los Países Americanos, organizada por la OEA en Trinidad y Tobago en marzo de 2002, sintetiza cuáles serían los objetivos principales que se han perseguido mediante la implementación de los MAPJ en la región<sup>21</sup>:

- La descongestión de los tribunales.
- La mayor celeridad en el conocimiento y resolución de las contiendas.

---

<sup>21</sup> IV REUNIÓN DE MINISTROS DE JUSTICIA O PROCURADORES GENERALES DE LAS AMÉRICAS, *Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en los sistemas de justicia de los Países Americanos*, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, OEA/Ser.K/XXXIV.4, REMJA-IV/doc.13/02, 2002, pág. 4.

- El necesario mejoramiento del acceso a la justicia para la población.

Creemos que puede agregarse todavía un fin común en la incorporación de los MARC: la idoneidad de estos mecanismos para determinados tipos de conflictos<sup>22</sup>, el valor del acuerdo, la pacificación de la sociedad<sup>23</sup> y el reconocimiento de las comunidades indígenas<sup>24</sup>

De acuerdo a lo que se pudo constatar de los expertos entrevistados, estos mismos fines suelen estar presentes ya sea por haber sido declarados expresamente o ya sea por ser fines “en la práctica”. Esto sucede típicamente con la descongestión de los tribunales. Mientras en algunos países esto es declarado en la propia ley<sup>25</sup>, en otros casos se declaran como objetivos favorecer el Acceso a la Justicia cuando en la práctica puede verse que también se contemplaba la descongestión entre los fines a la hora de implementar el mecanismo.

## **b) Los movimientos de Acceso a la Justicia.**

Del estudio de la doctrina, las legislaciones y de las diversas propuestas ejecutadas en los países, se puede observar que los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son promovidos como una opción institucional para fortalecer el derecho fundamental de Acceso a la Justicia.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo en Chile, la Ley que introdujo la mediación en la justicia de familia señalaba inicialmente que el objetivo era privilegiar fuertemente las vías no controversiales de resolución de conflictos apuntando de esta manera a soluciones pacificadoras que favorezcan la armonía del grupo familiar.

<sup>23</sup> La Ley 7727 sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social de Costa Rica establece en su artículo 1 que “la educación debe formar para la paz y el respeto a los derechos humanos” y que “El Consejo Superior de Educación procurará incluir, en los programas educativos oficiales, elementos que fomenten la utilización del diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación. y otros mecanismos similares, como métodos idóneos para la solución de conflictos”.

<sup>24</sup> Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>25</sup> Colombia: Ley 23 de 1991 por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones; Ley 446 de 1998 (...) y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.



Para profundizar respecto a estas etapas de inclusión de los MAPJ es importante entender los objetivos o propósitos que las impulsaron. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>26</sup> establece, a través de un trabajo de investigación realizado, que la primera fase tenía como objetivo lograr el establecimiento de mecanismos gratuitos, de asistencia y representación ante los tribunales para las personas por debajo de un determinado nivel de ingresos. Este movimiento ha de entenderse en el contexto más amplio del movimiento de reforma del sistema de justicia.

La segunda etapa estaría enmarcada por las reformas del sistema de justicia en las que se buscaba la optimización y funcionamiento de las cortes y de los tribunales. Las posturas más críticas de la segunda ola, sobre todo en lo relativo a la protección de los derechos colectivos, terminó por generar la tercera etapa de acceso a la justicia mediante la creación de mecanismos procesales tales como las acciones de clase o la litigación de interés público, aspecto que no se considerará como parte del análisis de esta investigación.

La visión predominante coincide en que el derecho de Acceso a la Justicia no puede ser entendido como un beneficio que le puede o debe conceder el Estado a los ciudadanos a la hora de administrar justicia. De esta manera, más que como una prerrogativa del Estado, este derecho ha de analizarse como una especie de “derecho bisagra”<sup>27</sup> cuya finalidad es poder alcanzar la efectividad de una multitud de derechos de otras índoles. Por tanto, “poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.”<sup>28</sup>

28

---

<sup>26</sup>PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Publicado por INECIP, 2005, págs. 12 y 13.

<sup>27</sup> CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS, *Documento de Programa del Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia*, 2012.

<sup>28</sup> XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condiciones de Vulnerabilidad*, Brasilia, del 4 al 6 de marzo de 2008.

Inicialmente la visión del Acceso a la Justicia estaba restringida al acceso propiamente dicho al sistema judicial como se desprende de los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Uno de los avances más significativos se produce con el nacimiento de la obligación para los Estados de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita. La Corte IDH estableció en la Opinión Consultiva 18/03 que “la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva.”<sup>29</sup>.

De esta manera, la visión predominante en la doctrina, vino a caracterizar lo que se ha denominado un concepto amplio de Acceso a la Justicia. Siguiendo a Birgin y Kohen, el “acceso propiamente dicho”, se compone de: la posibilidad de llegar al sistema judicial contando con la representación de un abogado, la “disponibilidad de un buen servicio de justicia”, es decir, que el sistema brinde la oportunidad de “obtener un pronunciamiento judicial justo en un tiempo prudencial; que pueda sostener el proceso completo”, debiendo el sistema proveer los recursos e instrumentos necesarios para garantizar esta cobertura, en especial para los sectores y grupos en desventaja económica y social y el “conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios”<sup>30</sup> para poder ejercer y hacer reconocer esos derechos, entre otros.

Tras las evidencias aportadas, concluimos que tanto la jurisprudencia de la Corte IDH como la doctrina y los principales organismos internacionales vienen a coincidir en la necesidad de hablar del Acceso a la Justicia como un derecho amplio que abarque las soluciones extrajudiciales a los conflictos, la información y orientación jurídica a los ciudadanos y la obligación positiva de los Estados de eliminar las barreras de acceso al sistema judicial. Ese será el concepto teórico de

---

<sup>29</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2007, párrafo 54.

<sup>30</sup> BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz. *El acceso a la...* Op. Cit. pág. 4.

Acceso a la justicia con el que trabajaremos en la presente investigación.

La redefinición del concepto de Acceso a la Justicia hace necesario un análisis científico que supere la estricta observación del derecho positivo. La aparición de nuevos temas como la mencionada obligación de los Estados de eliminar las barreras de acceso así como la incorporación de mecanismos de carácter extraoficial a la oferta de soluciones hacen que más allá del derecho sustantivo, el centro del debate sea la perspectiva de políticas públicas.

A la hora de analizar las actuaciones pertinentes en materia de política pública para hacer efectivo este derecho, la recomendación de Naciones Unidas<sup>31</sup>, es articular las iniciativas a través de los siguientes pilares básicos:

**Ampliación de la cobertura (de la justicia) estatal**

**Incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos**

**Focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables**

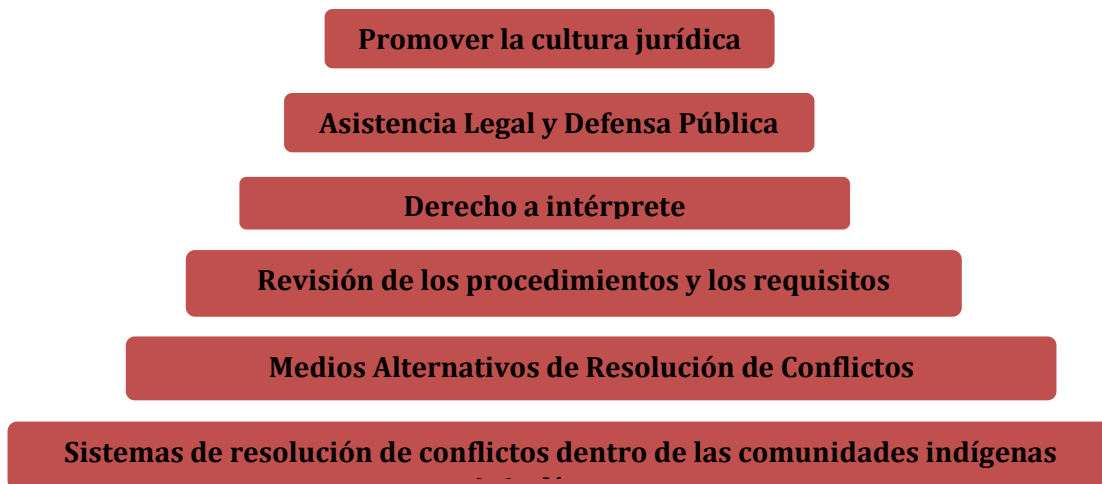
Fuente: elaboración propia<sup>32</sup>

En las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad del año 2008 se dictan una serie de recomendaciones para los órganos públicos que tienen que ver tanto con la promoción de las políticas públicas como con el trabajo cotidiano de los operadores del sistema judicial y de quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento. En el capítulo II se describen una serie de iniciativas para favorecer el efectivo Acceso a la Justicia para la defensa de los derechos. La visión integral e inclusiva ofrecida por las

<sup>31</sup> PNUD, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Op. Cit.

<sup>32</sup> Idem.

Reglas de Brasilia nos puede ayudar en nuestra tarea de describir cómo puede ser la política pública en materia de Acceso a la Justicia:



Fuente: Elaboración propia

### **c) Principales discusiones en la implementación de MAPJ como política pública.**

A nivel general, los mecanismos alternativos del proceso judicial cuentan con distintas referencias asociadas al mismo concepto, lo que ha vuelto extendido y ambiguo su entendimiento. Por eso, antes del marco conceptual de este estudio, que se encargará de delimitar el espectro de la investigación al agrupar caracterizaciones de los mecanismos, se quiso entregar al lector la perspectiva de política pública que dirigirá este estudio base en su columna vertebral. Aspecto que permitirá detener la mirada en la información inexistente para tales fines.

En este contexto, se hace clave que este capítulo se haga cargo también de los principales aspectos o discusiones en los ámbitos políticos, académicos o técnicos que generan las justificaciones que ya vimos respecto a la implementación de estos mecanismos como políticas públicas.

### ***El problema de las justificaciones contradictorias***

Como hemos constatado con anterioridad, una de las características de la aparición de los MAPJ tiene que ver con la pluralidad de propósitos u objetivos utilizados en la región a la hora de implementar estos mecanismos. En muchos casos, las iniciativas desarrolladas por los Estados declaran como objetivos descongestionar el sistema judicial y favorecer el Acceso a la Justicia. Esto va a generar una serie de dificultades a la hora de diseñar políticas públicas, algo que se ha constituido en el principal obstáculo para que estas iniciativas se consoliden<sup>33</sup>

### ***Rol del Estado: grados de intervención, formalismo y financiamiento***

Desde el prisma del Acceso a la Justicia como un derecho, la Comisión IDH establece que la obligación de los Estados para proteger los derechos fundamentales se compone de una vertiente negativa a la hora de no impedir el acceso a los recursos para reclamar estos derechos y de otra positiva al remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.<sup>34</sup>

Esta obligación de los Estados se concreta tanto en una dimensión judicial que tiene que ver con el respeto de las exigencias de debido proceso una vez el conflicto es judicializado y “una dimensión pública, previa al proceso, en la que el acceso se concibe como deber del Estado de establecer las garantías mínimas para que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a la Justicia, aún antes de que se vean involucradas en un conflicto”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> VARGAS VIANCO, Juan Enrique. *Problemas de los sistemas alternos de resolución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial*. En Revista Sistemas Judiciales, CEJA, año 1, n°2, 2002.

<sup>34</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Acceso...* Op. Cit. pág. 5

<sup>35</sup> CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS, Documento de Programa... Op. Cit. pág. 9

Desde el prisma de política pública, a juicio de Juan Enrique Vargas existen tres aspectos que generan discusión en torno al rol del Estado en la implementación y ejecución de los MAPJ. Para algunos, el Estado debe intervenir activamente no solo apoyando y promoviendo estos mecanismos, sino proveyéndolos a la comunidad para lograr cumplir los objetivos centrales de aumento de acceso y descongestión<sup>36</sup>. Desde otra mirada, es mejor que el Estado no tenga vinculación ya que los desnaturaliza al tender a formalizarlos, atentando a la naturaleza concebida para estos mecanismos. Y por otro lado, existe una tercera postura que los concibe en un área esencialmente privada<sup>37</sup>.

Vinculado a esta perspectiva existen algunos cuestionamientos que nos plantean los expertos que entrevistamos en el marco de esta investigación:

***¿Cuánto cuesta y quién debería pagar este tipo de tutela jurisdiccional?***

Existe diferencia de opinión entre quienes están de acuerdo con que el Estado se haga cargo de este tipo de servicios pero que el financiamiento debe ser solamente para los grupos pobres o vulnerables, y otro grupo cree que la política y su financiamiento debe ser generalizada<sup>38</sup>.

Esta diferencia tiene que ver con la idea de que los MAPJ se introducen en los sistemas judiciales para dar una respuesta distinta a un proceso judicial que tiene unos costos muy elevados. Según esta visión, se crea una “justicia de segundo nivel” para que puedan acceder aquellos que al carecer de recursos económicos se ven privados de la tutela jurisdiccional de sus derechos. De esta manera, la esencia del concepto de “justicia alternativa” se desvirtúa puesto que no se da la opción de poder elegir al ciudadano entre un proceso justo con garantías de

---

<sup>36</sup> El enfoque pone en evidencia que no se trata de una privatización de la justicia sino que el apoyo, la institucionalización y ofrecimiento de estos mecanismos alternativos a la decisión judicial, forman parte de la obligación del Estado para con la sociedad. (Álvarez y Highton, 2001)

<sup>37</sup> VARGAS VIANCO, Juan Enrique. *Problemas de los sistemas...*, Op. Cit.

<sup>38</sup> Idem

debido proceso y una solución alternativa del conflicto. Los expertos que formulan esta crítica resaltan que el ciudadano debe tener la opción de acudir a la tutela jurisdiccional de sus derechos en la perspectiva clásica y que siempre que se les siga excluyendo de la vía ordinaria se encontraran en una posición de desventaja puesto que el mecanismo alternativo se convierte de esta manera en el único mecanismo disponible para reclamar el acceso a la justicia.

### ***¿Sistemas obligatorios, sustitutivos o adicionales a la acción judicial?***

Un factor clave en la percepción de distorsión que conlleva la intervención estatal es el establecimiento de carácter obligatorio, como etapa prejudicial forzosa, como es el caso de la mediación prejudicial obligatoria en Argentina y de la conciliación extrajudicial en Colombia. Esto para muchos sectores atenta contra la voluntariedad, elemento base de estos mecanismos.

También hay otro aspecto de división en cuanto a la intervención estatal, y se refiere a si estos mecanismos deben ser sustitutivos o adicionales a la acción judicial. Y en el caso de derechamente excluir esta, surge también el tema del financiamiento, ya que existe una diferencia entre sí se debería cobrar o no tasas judiciales a quienes hagan uso de estos mecanismos pudiéndolos pagar<sup>39</sup>

### ***¿A qué organismo público le corresponde la implementación de los MAPJ?***

A la hora de analizar a qué organismo público le correspondería implementar las políticas públicas de Acceso a la Justicia, *a priori* parece claro que a nivel estatal les correspondería a los Ministerios de Justicia, tanto en los procesos judiciales como extrajudiciales, siguiendo el concepto de Acceso a la Justicia como un servicio público desde una perspectiva amplia y no meramente formal<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA, *Documento de Programa...* Op. Cit. pág. 4

Pese a ello, los Poderes Judiciales en América Latina están transitando de una situación histórica de subordinación al Poder Ejecutivo a asumir cada vez mayores grados en su auto-organización. En ese sentido, se está profundizando doctrinalmente en la consolidación de un concepto de gobierno judicial que, más allá de ejercer las facultades administrativas de superintendencia, incluya la selección, disciplina y remoción del personal y además de todo ello se encargue de la formulación de las políticas judiciales<sup>41</sup>.

La elaboración de las políticas judiciales se inserta dentro de lo que se ha venido a denominar un “servicio público de justicia” concebido como uno de los elementos esenciales para el desarrollo de una vida en sociedad. De esta manera, es necesario que este servicio funcione orientado hacia el ciudadano, ofreciendo un servicio eficiente y de calidad.

Dentro de este nuevo rol de los Poderes Judiciales, las políticas judiciales de Acceso a la Justicia se configuran como una importante oportunidad para la configuración en un servicio público de justicia eficiente y de calidad, cercano y accesible para la ciudadanía.

### ***¿Deben ser abogados los actores de algunos de los mecanismos para no generar resistencias?***

Otro aspecto que genera críticas o aprensión es el rol de los abogados en los procesos de los MAPJ. La desconfianza ante la aparición de nuevos profesionales sin formación en Derecho, así como el temor ante una supuesta pérdida de cuota de mercado, son los principales argumentos que han esgrimido los abogados que han generado resistencias contra la implementación de MAPJ. Este recelo no afecta

---

<sup>41</sup> DE STEFANO, Juan Sebastián, *Acceso a la Justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos*. Edeba y Urbi et Ius. Buenos Aires, 2012.



sólo a abogados litigantes<sup>42</sup> sino también a jueces<sup>43</sup> y demás funcionarios<sup>44</sup>.

***¿Los MAPJ deben facilitar el acceso de grupos habitualmente excluidos del sistema judicial o es un proceso de privatización de la justicia?***

Para muchos de los expertos consultados, con la implementación de MAPJ se corre el riesgo de crear una “justicia de segunda categoría” ya que mientras los MAPJ se destinan a la población carente de recursos, los órganos de justicia formal siguen reservados a quienes puedan asumir los elevados costos del proceso, y en consecuencia estos no se constituyen como una opción sino como una única vía para determinados grupos de la población. La implementación de MAPJ puede entenderse como una forma de saciar las demandas más alarmantes de acceso a la justicia mientras se aplaza constantemente la reforma del sistema de justicia ordinario.

Por ese motivo, siempre y cuando el ciudadano no tenga la seguridad de que eventualmente va a poder ser oído por un juez pagando unos costos procesales razonables y obteniendo una respuesta en un tiempo adecuado, la posición de éste en una salida alternativa al conflicto siempre va a estar debilitada puesto que lo que se concibió como un mecanismo alternativo al proceso judicial en realidad es la única opción que éste ciudadano puede ejercitar.

Por otro lado, el crecimiento económico en América Latina ha generado la aparición de una clase media que en su día a día establece relaciones

---

<sup>42</sup> En Uruguay, la mediación ha generado resistencias por parte de los Colegios de Abogados ya que no la ven como una salida profesional para ellos. (Entrevista del 4 de julio de 2013 a Laura Lange, Directora del Departamento de Mediación del Ministerio de Justicia de Uruguay)

<sup>43</sup> “En Ecuador se han producido muchos conflictos entre los jueces y los mediadores. Hay sentencias donde los jueces critican directamente a los propios mediadores. La relación de coordinación y respeto mutuo no ha existido” (Entrevista del 10 de junio de 2013 a Giovanni Criollo Mayorga, Mediador y profesor de la Universidad Tecnológica Indoamérica de Ecuador)

<sup>44</sup> “En Nicaragua ha habido resistencia por parte de los funcionarios judiciales a la hora de ejecutar los acuerdos procedentes de la mediación ya que lo consideran una invasión a su autoridad” (Entrevista del 4 de julio de 2013 a Eddy Arnulfo Vásquez Espinoza, mediador nicaragüense y miembro de la Asociación Nacional de Capacitadores en Mediación)

jurídicas con su entorno y busca poder solucionar sus eventuales conflictos a través de soluciones rápidas, económicas y confiables, algo que el sistema de justicia no penal en la región a día de hoy está lejos de garantizar. Este colapso en el funcionamiento de la justicia no penal en la región hace que aquellas políticas públicas que inicialmente fueron diseñadas para grupos excluidos, transitoriamente puedan ser también ofertadas a grupos sociales más amplios que, a pesar de no encontrarse en situación de vulnerabilidad, requieren de procedimientos más rápidos y económicos que los que el sistema de justicia formal les ofrece.

***¿Los MAPJ han favorecido la descongestión de Tribunales o no debe ser este su objetivo?***

Un fenómeno muy extendido en América Latina ha sido la implementación de MAPJ con la finalidad de descongestionar de causas los despachos judiciales. En estos casos se hace patente la poca importancia que concede el legislador a la reforma de la justicia, recurriendo a mecanismos externos a la misma para solucionarla en vez de realizar las reformas necesarias al interior del propio sistema. Muchos de los expertos consultados insisten en que la descongestión de los tribunales debe ser vista como una consecuencia indirecta de la incorporación de los MAPJ pero nunca como la razón de ser de los mismos. Desde el momento en que los MAPJ se implementan como un “parche” de la justicia ordinaria esta pasa a ser la prioridad del mecanismo, lo que indefectiblemente produce una contradicción con la filosofía inherente a los MAPJ de buscar soluciones autocompositivas a los conflictos de una forma más idónea, sencilla y económica.

Con el objeto de que la implementación de los MAPJ suponga una efectiva descongestión de los tribunales se han incorporado al ordenamiento jurídico como trámite obligatorio antes de poder acceder a la justicia ordinaria. Muchas veces las normativas explicitan que se trata de una instancia obligatoria cuando la denominación exacta sería la de “requisito de procedibilidad”.

En efecto, esta medida tiende a reducir el número de causas que finalmente acceden a la justicia ordinaria. A pesar de ello, no hemos observado estudios concluyentes que determinen que no existan otros factores que incidan en la reducción de causas que entran al sistema de justicia después de la instancia prejudicial. Si bien, un porcentaje considerable de casos son resueltos en la instancia previa, pueden existir otros factores (como la desconfianza en el sistema de justicia o los costos procesales y de representación) que inciden en que finalmente no se ejercite la acción judicial.

## MARCO CONCEPTUAL: MECANISMOS ALTERNATIVOS AL PROCESO JUDICIAL (MAPJ)

---

Los conflictos interpersonales pueden considerarse un fenómeno inherente a la historia de la humanidad. Desde tiempos inmemoriales, la convivencia en sociedad entre individuos o comunidades de individuos se ha caracterizado por continuas colisiones entre los intereses de los mismos. En buena parte, estos problemas derivados de la vida en común se han tratado de resolver mediante las distintas formas de organización social.

Nuestro propósito es referirnos al conflicto en un plano jurídico, comúnmente denominado como litigio. Existen tres formas principales de resolver aquellos conflictos con carácter jurídico:

- Autotutela: Aquellos casos en que los propios individuos actúan por su propia cuenta para poner fin al conflicto.
- Autocomposición: Es una forma de solucionar los conflictos jurídicos en virtud de un acuerdo directo entre las partes involucradas en aquél conflicto. Este acuerdo a veces tendrá su origen en una de las partes y otras veces tendrá su origen en ambas partes. Ej.: Negociación, mediación y conciliación.
- Heterocomposición: El conflicto es resuelto por la decisión de un tercero. En el ámbito privado se relaciona con el arbitraje y en el ámbito público con el proceso jurisdiccional.

Con esta clasificación podemos diferenciar cuáles son las principales formas de resolver un litigio. De esta manera, queda demostrado que el proceso judicial a pesar de ser la más conocida, no es la única forma de resolver un conflicto de carácter jurídico.

Existen diversas nominaciones en los distintos países como estos mecanismos son conocidos o asociados, pero todos apuntan hacia una noción más amplia de la justicia: Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, Medios Alternativos de Resolución de Controversias,

Sistemas Alternos de Resolución de Conflictos, Resolución Alternativa de Conflictos, Justicia Informal o Justicia Comunitaria, entre otros.

En el marco de esta investigación, se han entrevistado a 30 expertos/as y se les ha preguntado qué entienden ellos por Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial. Las respuestas han sido sistematizadas en la siguiente tabla:

<b>Tabla n° 1</b>	
<b>Pregunta: “¿A qué asocia usted el concepto de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial?”</b>	
<b>Respuesta</b>	<b>Números de expertos/as y actores</b>
<b>Sólo a la Mediación</b>	3
<b>Generalmente se asocia a Arbitraje, Mediación y Conciliación</b>	20
<b>Arbitraje, Mediación, Conciliación y Justicia de Paz</b>	3
<b>Aquellos mecanismos alternativos que favorezcan el Acceso a la Justicia</b>	4

Fuente: Elaboración propia

Las respuestas obtenidas nos ayudan a evidenciar que Arbitraje, Mediación y Conciliación son los mecanismos más conocidos y más asociados al hablar de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos en la región. Este aspecto se fue corroborando a lo largo del trabajo de investigación, a medida que se iban sistematizando los distintos materiales académicos de los distintos países objeto del estudio.

Esta visión restrictiva nos limita a la hora de estudiar estos mecanismos en la región de acuerdo al concepto amplio de Acceso a la Justicia ya que no se abordan temas esenciales como la necesidad de proveer servicios de información y orientación jurídica o el reconocimiento de la Justicia Indígena.

Esta limitación viene dada básicamente por el énfasis en abordar estos mecanismos desde el punto de vista del conflicto. Nuestra perspectiva de Acceso a la Justicia no se agota tan sólo en el conflicto. Primero,

porque no todo el quehacer judicial se agota en su solución (véase por ejemplo los casos voluntarios o no contenciosos), sino también porque desde un punto de vista más amplio, *el Acceso a la Justicia abarca una serie de necesidades legales insatisfechas de prevalencia en la población que no siempre se manifestarán en un conflicto.*

Además, particularmente en la región existe una gran heterogeneidad de mecanismos que son utilizados como vías alternativas al proceso judicial, que no necesariamente tendrán un carácter autocompositivo ni compartirán todas las características de estos (voluntariedad, carácter amigable, entre otras). Un claro ejemplo son la justicia indígena y el arbitraje, que siendo alternativos al proceso judicial, en muchos casos presenta características heterocompositivas y obligatorias para aquellos que pertenecen a determinadas comunidades o se han comprometido a través de una cláusula.

Otra problemática tiene que ver con el peligro de identificar una institucionalidad creada por la política pública del Estado con la forma o el medio a través del cual se resuelve el conflicto. Explicaremos este aspecto a través de un ejemplo:

La conciliación puede ser vista desde la perspectiva de una política pública impulsada por el Estado para crear centros de conciliación, definiendo un procedimiento de conciliación e incentivando su uso en la población para perseguir determinados fines como puede ser el caso del Programa Nacional de Conciliación de Colombia. De la misma manera, la conciliación también puede ser llevada a cabo dentro de un proceso judicial tradicional como sería el clásico “llamado a conciliar” por el juez regulado en muchos códigos procesales de la región. Otra manera de ver de la conciliación sería a través de los jueces conciliadores indígenas presentes en los estados mexicanos de Chiapas y Campeche.

En los tres casos mencionados se busca poner fin a un conflicto a través de una misma forma de resolución, esto es, la intervención de un tercero que busca que las partes solucionen su conflicto ofreciendo propuestas de acuerdo. El lector comprenderá que a pesar de llevarse a cabo en los tres casos una similar audiencia de conciliación, cada una de

las experiencias mostradas se lleva a cabo a través de procedimientos completamente diferenciados y, sobre todo, responden a objetivos de política pública de dispar naturaleza. *Nuestra perspectiva será analizar cuál es la institucionalidad que soporta el mencionado proceso de mediación o conciliación, más allá de la simple forma técnica en que se resuelve el conflicto.*

De esta manera, nos parece necesario ampliar el ámbito del estudio hacia otros mecanismos alternativos al proceso judicial tradicional, más allá de la visión tradicional del Arbitraje, la Mediación y la Conciliación. Es por ello que para fines metodológicos, hemos preferido enfocarnos en el estudio de todos aquellos mecanismos que han sido implementados en la región para ampliar el acceso a la justicia de diversos grupos de la población, ya sea mediante la provisión de servicios de asistencia o para dar respuesta a todas aquellas necesidades jurídicas (sea conflicto o no) por vías diversas al proceso judicial tradicional. Es por estos motivos por lo que emplearemos el concepto de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial tradicional (MAPJ).

### ***Características de los MAPJ***

Si bien estos mecanismos son diferentes entre sí, comparten la característica de ser expresiones que aluden a fórmulas de brindar acceso a la justicia diferente a la jurisdicción ordinaria o al proceso judicial tradicional.

Dada la amplitud de mecanismos existentes en la región se hace muy difícil encontrar una definición común para todos ellos. Para avanzar en este paso, es necesario ir describiendo algunas de los elementos comunes que permitan caracterizarlos y luego ver los diversas clasificaciones de los mecanismos que entenderemos como MAPJ.

➤ **Presencia de un cierto grado de informalidad:**

Un rasgo común de los MAPJ es que suelen ser menos formales y rígidos que el proceso judicial tradicional, el cual especialmente en la región está plagado de excesivos formalismos y trámites burocráticos. Este distinto grado de informalidad que caracteriza de manera general a los MAPJ se aprecia en una mayor flexibilidad en los procedimientos que los regulan.

Es necesario hacer una diferencia entre la informalidad que caracteriza a la audiencia de mediación o conciliación y la informalidad presente en el procedimiento dentro del cual ésta se inserta. Es por ello que consideramos necesario “diferenciar entre el mecanismo propiamente dicho y la institucionalidad”<sup>45</sup>. En ese sentido nuestra atención se focaliza en la institucionalidad ya que es ahí donde una regulación flexible y poco burocrática, junto con otros factores, puede favorecer la reducción de las barreras de acceso culturales y económicas. En palabras de Juan Enrique Vargas: *“Cuando uno ve un procedimiento exitoso de mediación uno se encuentra con un procedimiento mucho más flexible y rápido”*.

Por supuesto, habrá MAPJ más informales que otros. Así en algunos casos el MAPJ ni siquiera ha sido regulado o reconocido por el Estado (como algunos mecanismos de justicia indígena o comunitaria), casos en los que puede que no haya un procedimiento descrito o esté sujeto a la voluntad de las partes, a sus tradiciones, o determinados por otros factores.

Cuando el MAPJ es establecido por ley, ésta suele señalarlo expresamente y regular sólo algunos elementos mínimos, al menos en comparación con el proceso judicial tradicional. Por ejemplo, en la legislación colombiana sobre Conciliación se regula el proceso de forma flexible, lo que se refleja en que la solicitud de audiencia de conciliación

---

<sup>45</sup> Entrevista del 14 de junio de 2013 a Alejandra Mera, investigadora de la Universidad Diego Portales (Chile)



puede presentarse de manera oral o escrita. Por otro lado, en el caso de la mediación prejudicial en Argentina también se dan rasgos de informalidad en el proceso. La ley les concede libertad a los mediadores para notificar a las partes por cualquier medio fehaciente.

Otra de las características que marcan la menor formalidad, es que en la mayoría de los mecanismos no es un requisito acudir con abogado. En la mayoría de los casos la intervención del abogado tiene carácter facultativo y, en los menos, es obligatoria.

➤ **Presencia de un cierto grado de alternatividad:**

Una definición ampliamente aceptada del concepto de alternativo tiene que ver con aquellos mecanismos diferentes a los sistemas formales de resolución de conflictos. El foco de la investigación actual prescindirá del estudio del proceso judicial tradicional pero no de aquellas experiencias innovadoras que pertenezcan al sistema de justicia formal. En este orden de ideas, hemos encontrado desde procesos judiciales que podríamos definir de alternativos (Justicia de Pequeñas Causas y algunos ejemplos de Justicia de Paz) hasta mecanismos extrajudiciales respaldados por los poderes judiciales (Centros de Mediación que funcionan anexos a tribunales...).

Entendemos además que los MAPJ deben ser considerados “alternativos” en el sentido de ser complementarios al sistema de justicia formal, pero nunca opuestos ni contradictorios. De esta manera, la reforma a la justicia debe comprender tanto el mejoramiento de las instancias judiciales y jurisdiccionales como el acceso a la administración de justicia y el beneficio para todos de la convivencia pacífica<sup>46</sup>. Esto es importante, toda vez que estos mecanismos suelen ser concebidos como una solución a los problemas de la justicia ordinaria, y en ese sentido, incluso como una vía paralela que ofrece mejores soluciones, más rápidas y con mayor nivel de cumplimiento, y muchas veces que compite por la prioridad de inversión. Al respecto, muchos de los

---

<sup>46</sup> IV REUNIÓN DE MINISTROS DE JUSTICIA O PROCURADORES GENERALES DE LAS AMÉRICAS.

expertos entrevistados parecen coincidir que no existe la suficiente evaluación para extraer dichos argumento y luego, que estos mecanismos no pueden ni debiesen ser una alternativa paralela sino que coordinada con la justicia formal.

#### ➤ **Tipo o entidad de causas**

Por otro lado, cuando han sido implementados estos mecanismos en general ha sido para determinados tipos de casos, en los que ya sea por su cuantía, la materia o la naturaleza del conflicto, los MAPJ aparecen como una manera idónea o útil de solucionarlos. En especial, han tenido desarrollo en el campo de aquellos conflictos en los que las personas tienen relaciones en el tiempo (materia familiar, vecinal, laboral, etc.)

Por ejemplo, en la región se utilizan mecanismos de justicia comunitaria para conflictos de carácter vecinal (es el caso de los Centros de Gestión y Participación Comunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de las Unidades de Justicia Vecinal en Chile) y se han implementado centros de mediación (como requisito o no para luego acceder a la justicia formal) generalmente para causas en materia de familia o laboral, entre otros (Por ejemplo el Sistema Nacional de Mediación Familiar Chileno establece la mediación previa y obligatoria para las materias de Alimentos, relación directa y regular o cuidado personal).

#### ➤ **Perfil del usuario**

También es necesario aludir a que muchas veces estos mecanismos van encaminados a satisfacer las necesidades jurídicas de un determinado perfil de usuario. Fundamentalmente, podemos identificar ese prototipo de usuario en relación con las tres principales barreras de Acceso a la Justicia. A continuación mostraremos ejemplos de aquellos MAPJ que han sido implementados para reducir las tres barreras de Acceso a la Justicia:

-Económicas: Casas de justicia en Bolivia, Costa Rica y el Salvador; Centros de mediación gratuita, Asistencia jurídica letrada.

-Culturales: Facilitadores judiciales (Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay); Mesas de orientación jurídica en Argentina.

-Geográficas: Juzgados de Paz móviles en Honduras y Nicaragua, Justicia itinerante en Brasil.

Uno de los tres pilares del Manual de políticas públicas de Acceso a la Justicia del PNUD es la focalización de las políticas públicas en los grupos vulnerables de la sociedad. Consideramos de vital importancia la implementación de MAPJ dirigidos a un determinado usuario con un perfil concreto, lo que va a facilitar diseñar un objetivo conciso de política pública y a su vez poder obtener un impacto real en un sector de la población específico. Además, la urgencia que supone la imposibilidad de ejercitar sus derechos por estos grupos ciudadanos, hace que, si o si, deba existir una prioridad a la hora de atender sus necesidades y tratar de darles solución.

## CLASIFICACIONES

---

Ya con las características descritas en el capítulo anterior y estipulado el grado de diversidad entre los mecanismos alternativos al proceso judicial tradicional implementados en la región estableceremos las categorías, que nos permitirán analizarlos desde diversos puntos de vista:

### ***De acuerdo a la participación de las partes en la resolución del conflicto.***

Podrán ser de carácter consensual, adjudicativo, de asistencia o mixto. De esta manera hay MAPJ que se basan en la aplicación de un método de solución de un conflicto, normalmente la mediación o la conciliación u otras formas basadas en el acuerdo logrado por las partes. En estos casos hablamos de un MAPJ de carácter consensual.

Por otro lado, hay MAPJ que también tienen por objeto solucionar conflictos, pero ahora mediante métodos de carácter más o menos adjudicativos y que por lo tanto serían eminentemente heterónomos, como ocurre con el arbitraje, algunos sistemas de pequeñas causas y de justicia vecinal, entre otros. Un ejemplo lo encontramos en el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo Argentino, que regulado por el Decreto Nacional 276/1998, consiste en un mecanismo alternativo y extrajudicial con un procedimiento es completamente adjudicativo.

Un tercer tipo de confrontación entre partes tiene que ver con el carácter asistencial. En este caso estamos hablando de MAPJ que más que basarse en la resolución de un conflicto, tienen por objeto brindar asistencia a las personas para que ellos directamente o acudiendo a otros mecanismos, puedan satisfacer sus necesidades legales insatisfechas. A estos últimos les hemos llamado de asistencia.

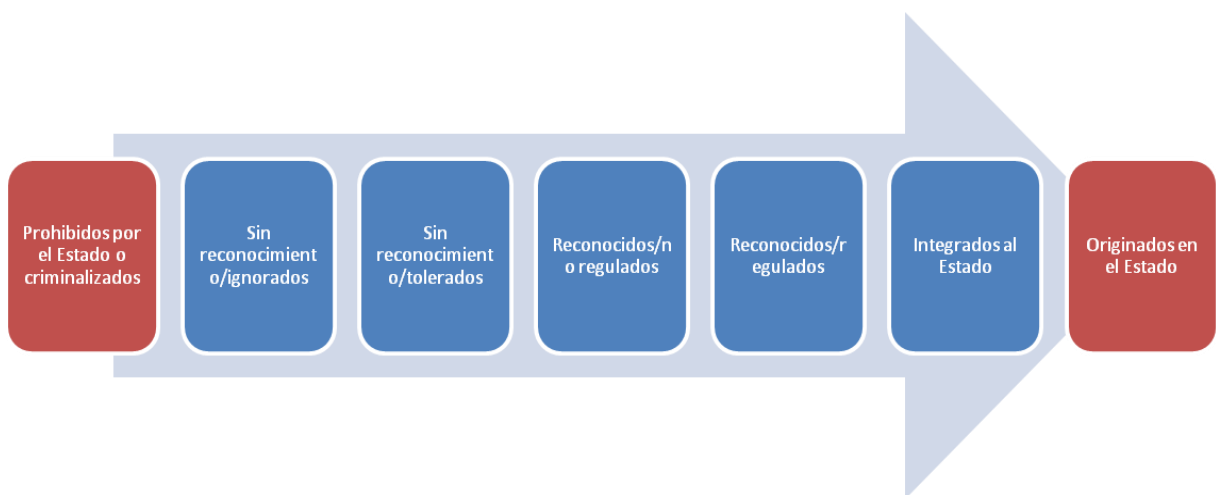
A su vez, dentro de la segunda etapa de reforzamiento de los MAPJ hemos identificado mecanismos que albergan distintas formas de resolución de conflictos, estos serían de carácter mixto. Un claro

ejemplo serían aquellos MAPJ que funcionan mediante un sistema de “oficina multipuertas” o los centros de mediación y arbitraje que ofrecen los dos servicios (Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio del Salvador, entre otros).

### ***De acuerdo a la relación que tienen con el Estado***

Los MAPJ pueden tener distintos niveles de relación con el Estado. En primer lugar, pueden ser implementados y funcionar bajo programas estatales específicos (como el Centro de Arbitraje Popular “Arbitra Perú”) o pueden tener relación parcial, por ejemplo al ser regulados o reconocidos por Ley pero funcionar de manera independiente (Por ejemplo algunas formas de asistencia jurídica, como la Asociación Nacional de Clínicas y Asistencia Jurídica Voluntaria de Venezuela). Todavía, pueden tener distintos grados de relación dependiente si su financiamiento proviene del Estado o no.

La relación que tienen con el Estado, y en ese sentido la formalidad o la informalidad, se caracteriza por ser un continuo más que categorías claramente definidas. En este sentido el PNUD distingue diversos niveles dentro de este continuo<sup>47</sup>:



De acuerdo a esto, en segundo lugar pueden ser completamente *independientes*, siendo normalmente mecanismos surgidos de manera

<sup>47</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human Rights-Based Engagement*, pág. 36.

espontánea o de manera preexistente al Estado como ocurre con algunos tipos de justicia comunitaria (Justicia Comunal de Paz en Venezuela) o de carácter indígena. Estos MAPJ son muy difícil de contabilizar ya que muchas veces habrán tantos mecanismos como grupos de la población que los ocupan (típicamente en los países que cuentan con comunidades indígenas).

Pero aún dentro de esta categoría se pueden hacer algunas distinciones. Aun siendo independientes al Estado, estos pueden haber sido *reconocidos* o aún más pueden haber sido *regulados* en la forma de constituirse, en su funcionamiento, en sus efectos, etc.

Una vez descritas los distintos tipos de relación entre los MAPJ y el Estado, es importante referirnos al objetivo de la presente investigación, que no es otro que generar materiales que ayuden a implementar políticas públicas que favorezcan el Acceso a la Justicia en América Latina. Desde esa óptica, nos interesaremos más en aquellas iniciativas donde exista participación del Estado a través de programas estatales. Eso sí, no prescindiremos de forma tajante de otras expresiones independientes o informales de justicia, puesto que es un hecho que los Estados con el paso del tiempo han accedido a reconocer estas formas de justicia e incluso, a potenciarlas a través de políticas públicas estatales<sup>48</sup>.

### ***Relación con el sistema de justicia***

En base a este continuo, pueden distinguirse diversos niveles de interacción que con el sistema judicial. El PNUD en su informe “Informal Justice Systems: Charting a Course for Human Rights-Based Engagement”, distingue entre los siguientes niveles de relación con la justicia:

---

<sup>48</sup> El ejemplo típico serían los líderes comunitarios u originarios. En muchos casos su rol en la resolución de disputas es preexistente al reconocimiento del Estado.

- Vínculos funcionales oficiales (Official functional linkages): Son aquellos vínculos que están regulados por la ley estatal. Estos existen donde haya algún nivel de reconocimiento estatal de mecanismos informales. En estos casos existe un reconocimiento formal de los MAPJ. A su vez existe una subdivisión entre:

- *Coexistencia:*

En estos casos el Estado reconoce a mecanismos informales no estatales y estipula las reglas básicas sobre cómo deben constituirse (por ejemplo, en la selección de los adjudicadores), y los límites de su jurisdicción. La legislación señala los tipos de casos que están permitidos de resolverse. Este nivel no involucra procedimientos legalmente establecidos de apelación, transferencia de casos o de información entre los mecanismos de la justicia formal y aquellos informales.

Algunos ejemplos de este tipo de vinculación la encontramos en Casas de Justicia y Centros de Mediación Vecinal en Paraguay, la Justicia Indígena en Nicaragua, y especialmente en los servicios de información y orientación jurídica.

- *Integración limitada:*

Se refiere a situaciones donde hay un rango de procedimientos legales que conectan el funcionamiento de mecanismos informales reconocidos por el Estado con la justicia formal, sin que estos pertenezcan a la jerarquía judicial. Pueden incluir procedimientos para reenviar casos a la justicia formal, transferencia de información, documentación de casos y el monitoreo del funcionamiento de estos mecanismos. En estas situaciones, hay casos en que los MAPJ y de la justicia ordinaria pueden superponerse, por lo que se establecen limitaciones al mandato de los primeros. Por ejemplo, en materia civil se suele delimitar la competencia de los MAPJ en función de la cuantía económica en juego en el litigio.

Algunos ejemplos de este tipo de vinculación lo encontramos en la jurisdicción especial indígena de Colombia y en la justicia originaria campesina de Bolivia. En otro ámbito, se encuentra en los Centros de Mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial y en las Unidades de Justicia Vecinal en Chile.

- *Integración substancial:*

En estos casos los MAPJ son un componente integrante del sistema formal de tribunales (no necesariamente dependientes de los Poderes Judiciales). Por ejemplo, en ocasiones se implementan MAPJ dentro del sistema oficial como el nivel más bajo para acceder a la justicia ordinaria. El principal objetivo en estos casos es tratar de solucionar aquellas causas más pequeñas para no sobrecargar los tribunales y que estos puedan emplear sus recursos en causas de mayor importancia objetiva. Es común que en este nivel más bajo de acceso a la justicia la ley consuetudinaria tenga mayor relevancia mientras que en los tribunales ordinarios sea la ley formal la protagonista.

Ejemplos de este tipo de MAPJ los encontramos en Chile con el Sistema Nacional de Mediación Familiar, en Argentina con la mediación prejudicial obligatoria, en los Jueces de Paz y la Conciliación en Derecho en Colombia.

- Vínculos funcionales no oficiales (Unofficial functional linkages): A pesar de la falta de legislación, puede haber vínculos funcionales extraoficiales entre mecanismos estatales y no estatales. Entre ambos tipos pueden haber colaboraciones a través de diversas vías. Usualmente esto sucederá de manera individual según el juicio e interés particular de los individuados por lo que no habrá uniformidad a nivel nacional.

- Vínculos basados en norma y regla (norm and rule-based linkages): Se refiere a las situaciones de solapamiento entre normas, reglas y procedimientos entre diferentes proveedores de justicia primarios.



Estos vínculos usualmente derivan de largas historias de coexistencia, ya sea mediante vínculos funcionales oficiales, no oficiales o mixto.

***Según si el asunto o problema legal es entre individuos o entre estos y la comunidad***

Hay MAPJ que tienen por objeto solucionar conflictos o atender asuntos que se caracterizan por ser dilemas entre privados. Estos asuntos pueden ser de distintas materias, ya sea de carácter vecinal, económico y/o comercial, familiar, penal.

Por otro lado, hay MAPJ que buscan solucionar más que conflictos entre individuos, entre estos y la comunidad. Un ejemplo muy concreto lo encontramos en las Comunidades Indígenas del distrito de Ocongate organizadas en Rondas Campesinas en Perú, cuya resolución de los conflictos tiene como objetivo la restauración de la Paz Social en el ámbito comunal considerando determinados actos particulares como una agresión contra toda la comunidad.

***Según el sujeto llamado a prestar el servicio.***

Los MAPJ también se pueden clasificar según quien está llamado proveer el servicio (ya sea mediante la solución de un conflicto o a brindar asistencia). Así, este individuo podrá ser:

- Líder religioso: “Ipaye”, chamán guaraní de Bolivia.
- Líder comunitario: Jueces de Paz en Perú, Conciliadores en Equidad en Colombia.
- Líder por tradición: Jurisdicción Indígena Orginaria Campesina en Bolivia.
- Autoridad estatal: Dirección de mediación laboral de Ecuador.
- Un privado especialista en la materia del conflicto: Sistema Nacional Mediación Familiar de Chile.

### ***Según la forma en que la necesidad jurídica es ingresada al MAPJ***

Para los fines de este estudio hemos clasificado entre MAPJ *excluyentes*, *requisito de procedibilidad* o *voluntarios*.

En MAPJ excluyentes, ante un conflicto o determinada necesidad legal, los individuos están obligados a someter su caso ante dicho mecanismo en vez de la justicia ordinaria (Por ejemplo en la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia, en el art. 12 se consagra la obligatoriedad de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina en los límites de su jurisdicción).

Por otro, lado hay países en que si se quiere llegar a la justicia ordinaria es necesario pasar previamente por una instancia de MAPJ, casos que la doctrina denominada como *requisitos de procedibilidad*.

Por último, hay algunos mecanismos en que las partes pueden voluntariamente someter su caso (Mediación extrajudicial en Ecuador y Centros de Mediación del Poder Judicial en Uruguay).

## GRANDES TENDENCIAS REGIONALES

---

Luego de dar cuenta de los elementos comunes y los parámetros sobre los cuales se realizaría el presente estudio, se hizo una búsqueda de MAPJ implementados para ampliar acceso a la justicia en los países de Latinoamérica (así como de organismos de cooperación internacional) que pudieran ser caracterizados tanto de acuerdo a los elementos comunes antes identificados como clasificados dentro de las categorías antes descritas.

De esta manera se pudieron identificar un total de 530 iniciativas diferentes en los 19 países estudiados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Estas 530 iniciativas fueron depuradas aplicándoles los siguientes criterios de sistematización:

- Exclusiones por el marco teórico

Se ha prescindido de aquellos MAPJ que estén relacionados exclusivamente con el *Derecho Penal*. El fundamento de esta exclusión es que el Derecho Penal presenta una complejidad especial derivada de la gravedad de los conflictos de los que se hace cargo. Eso hace que los MAPJ relacionado con los conflictos penales tengan una lógica interna propia y diferenciada de los otros mecanismos, más relacionados con el acceso a derechos de carácter social, económico y cultural.

En segundo lugar, *la mediación y la conciliación intraprocesal* no se considerarán objeto del estudio ya que a pesar de ser formas de resolver conflictos alternativas, la institucionalidad sobre la cual se asientan (el proceso judicial tradicional) presenta con carácter general problemas de acceso para los ciudadanos. Es por ello que, a pesar de ser un tema interesante, se inserta dentro del contexto de la reforma al proceso judicial tradicional, en contraposición con la idea de la presente

investigación de analizar aquellas experiencias alternativas al mencionado proceso.

Los Defensores del Pueblo se han extendido por América Latina en el sentido del *Ombudsman*: Autoridades estatales que se encargan de hacer llegar a las cortes aquellas peticiones recibidas de los ciudadanos reclamando soluciones de justicia. Existen posiciones que tienden a categorizarlos como si se tratase de un MAPJ de carácter secundario<sup>49</sup>. Indiferentemente de ello, la resolución de conflictos a través de los cauces políticos es algo que hemos decidido excluirlo de esta investigación. Eso sí, aquellas Defensorías o Defensores del Pueblo en donde se ofrezcan otros servicios como resolución alternativa de conflictos o información y orientación jurídica, sí que se considerarán incluidos.

La mediación que se utiliza para resolver *conflictos sin relevancia jurídica* aparente no será objeto del estudio debido a que pertenece al ámbito de la pacificación de las relaciones personales de los ciudadanos. De esta manera, la mediación escolar y la mediación dentro de las relaciones conyugales no serán tenidas en cuenta.

Los servicios de asistencia jurídica gratuita presentes en la gran mayoría de los países de la región, suelen facilitar los servicios de abogados a aquellas personas que no sobrepasen determinados niveles de ingresos económicos. Como nuestro foco está en aquellas iniciativas alternativas al proceso judicial tradicional, estos servicios no serán tenidos en cuenta excepto que ofrezcan salidas alternativas al proceso tradicional como los Centro de Mediación de las Corporación de Asistencia Judicial en Chile.

El último criterio de exclusión tiene que ver con aquellos programas financiados por la cooperación internacional relacionados con la reforma de la justicia de la región que no han supuesto la

---

<sup>49</sup> GOICOCHEA ELÍAS, Jose Luis, *La teoría del conflicto, los medios alternativos de resolución de solución del mismo y los distintos tipos de conciliación*, pág. 9.

implementación real de ningún nuevo MAPJ. Si bien dichos programas incluyen entre sus declaraciones de intenciones el favorecer el Acceso a la Justicia, en muchos casos esto se plantea en relación directa con la reforma de la justicia ordinaria, no con la implantación de MAPJ dentro de la oferta de soluciones por el Estado.

- Agrupación de aquellas iniciativas que integran la oferta privada de un mismo MAPJ

Cuando el Estado permite que se constituyan Centros de Mediación o Arbitraje privados, se constituyen un número indeterminable de los mismos que es muy difícil de abarcar. Los hemos agrupado dentro de una misma clasificación, teniendo en cuenta también que de contabilizarlos de manera individual podrían quedar sobrerrepresentados en las clasificaciones que se detallan a continuación.

Por ejemplo: Bajo el mecanismo de Arbitraje Comercial en Perú integramos el Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima, la Cámara Americana de Comercio del Perú, la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, así como el resto de centros que hay repartidos a lo largo del país.

- Agrupación de iniciativas con las mismas características en países descentralizados

La particularidad de Argentina, Brasil y México como países federales hace que los principales MAPJ tengan su propia regulación en cada federación. A pesar de que nuestra investigación ha profundizado en las características propias en cada una de las federaciones, hemos optado por unificarlos a nivel estatal siempre y cuando haya sido posible. Por ejemplo, en Argentina hemos agrupado los MAPJ provinciales de mediación civil y comercial en dos grandes grupos: mediación prejudicial voluntaria y mediación prejudicial obligatoria.

Una vez aplicados los mencionados criterios de sistematización se ha reducido el número de MAPJ de 530 a 207 MAPJ en los 19 países estudiados. A partir de ese número hemos procedido a clasificarlos en función de las distintas características observadas en cada uno de ellos. De esta manera buscaremos dar cuenta de cuáles son las grandes tendencias en materia de incorporación de los MAPJ en América Latina.

## **CLASIFICACIONES CUANTITATIVAS**

A continuación hemos realizado una comparativa de los 207 MAPJ detectados una vez aplicados los criterios de sistematización que se detallan en el apartado anterior. Para ello se ha levantado la información suficiente para catalogar cada uno de los MAPJ a través de las clasificaciones teóricas que hemos realizado. Éstas son:

1. Participación de las partes en la resolución del conflicto.
2. Relación con el Estado.
3. Relación con el sistema de justicia.
4. Conflicto entre particulares o entre particulares y la comunidad
5. Sujeto que presta el servicio
6. Forma en que es ingresada la necesidad jurídica al MAPJ

En primer lugar, y en términos del tipo de MAPJ implementado, hemos observado que el principal nivel de confrontación de las partes es consensual (80 de 207 MAPJ identificados). Se tratan de aquellos que consisten en la utilización de medios como la negociación, la mediación, la conciliación, y otros que favorecen el acuerdo entre las partes. Además es necesario hacer constar que la segunda posición es ocupada por los mecanismos de carácter mixto (65 de 207 MAPJ). En este caso se trata de MAPJ que derivan hacia formas distintas de resolver el conflicto. Por lo tanto dentro de los MAPJ de carácter mixto, hay también una importante presencia de formas de resolución de conflictos consensuales.

Más allá de los números generales, es destacable que en la mayoría de los países evaluados la se imponen los MAPJ de carácter consensual

sobre los adjudicativos. Algunos excepciones serían los casos de Costa Rica y El Salvador (donde los MAPJ de carácter consensual era el mismo que aquellos de asistencia), Argentina (donde hay un MAPJ más de asistencia) y Honduras y Nicaragua (donde predominan MAPJ mixtos).

<b>Tabla N°2 MAPJ Identificados de acuerdo al nivel de participación de las partes en la resolución del conflicto</b>					
<b>País</b>	<b>MAPJ Identificados</b>	<b>Consensuales</b>	<b>Adjudicativos</b>	<b>De asistencia</b>	<b>Mixtos</b>
<b>Argentina</b>	29	8	4	9	8
<b>Bolivia</b>	7	2	0	0	5
<b>Brasil</b>	13	3	2	1	7
<b>Chile</b>	13	7	2	2	2
<b>Colombia</b>	17	9	3	1	4
<b>Costa Rica</b>	8	3	1	3	2
<b>Ecuador</b>	11	6	2	1	2
<b>El Salvador</b>	7	2	1	2	2
<b>Guatemala</b>	10	4	3	1	2
<b>Haití</b>	5	2	1	1	1
<b>Honduras</b>	10	3	1	2	4
<b>México</b>	11	4	3	1	3
<b>Nicaragua</b>	8	2	0	2	4
<b>Panamá</b>	8	3	2	0	3
<b>Paraguay</b>	9	4	1	1	3
<b>Perú</b>	13	6	2	2	3
<b>República Dominicana</b>	7	4	0	0	3
<b>Uruguay</b>	11	4	1	1	4
<b>Venezuela</b>	10	4	1	2	3
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>80</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>65</b>

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, tanto a nivel de la suma de los MAPJ identificados, como en particular dentro de cada país, la gran mayoría han sido implementados a través de programas del Estado (137 de 207), frente a aquellos que se consideran independientes en cualquiera de sus versiones (regulados, reconocidos o completamente autónomos) donde

fueron identificados 43 MAPJ. En relación a MAPJ que efectivamente hayan sido implementados a través de organismos internacionales tan sólo se han detectado 26 MAPJ.

Tan sólo 8 de 207 MAPJ han mostrado características de totalmente independientes y de tener un funcionamiento completamente autónomo. Muchos menos representativas son otras clasificaciones que han quedado fuera de la tabla como aquellos MAPJ que tienen una relación parcial con el Estado, o de sólo financiación.

<b>Tabla N° 3 MAPJ identificados de acuerdo a la relación que tienen con el Estado</b>					
<b>País</b>	<b>Programa Estatal</b>	<b>Independientes</b>			<b>Relación con otros orgs.</b>
		<i>Reconocidos</i>	<i>Regulados</i>	<i>Completamente autónomos</i>	
<b>Argentina</b>	27	0	1	0	1
<b>Bolivia</b>	5	1	1	0	0
<b>Brasil</b>	10	1	1	0	1
<b>Chile</b>	12	1	0	0	0
<b>Colombia</b>	10	1	5	0	1
<b>Costa Rica</b>	7	1	0	0	0
<b>Ecuador</b>	6	1	1	0	3
<b>El Salvador</b>	3	1	0	0	3
<b>Guatemala</b>	5	3	0	2	0
<b>Haití</b>	1	1	0	1	2
<b>Honduras</b>	7	0	1	0	1
<b>México</b>	8	0	3	0	0
<b>Nicaragua</b>	3	1	0	0	4
<b>Panamá</b>	5	2	0	0	1
<b>Paraguay</b>	2	1	0	0	5
<b>Perú</b>	9	0	4	0	0
<b>República Dominicana</b>	4	0	1	0	3
<b>Uruguay</b>	6	0	2	3	1
<b>Venezuela</b>	7	1	0	2	0
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia



En tercer lugar, es posible observar que en general los mecanismos tienen vinculación con el sistema de justicia formal, ya sea en términos de integración limitada (84 de 207) o substancial (61 de 207). Si agrupamos los dos tipos de integración posible con el sistema de justicia llegamos a la conclusión de que 146 de 207 MAPJ forman parte del sistema de justicia formal o al menos contemplan mecanismos de interacción (para el reenvío de casos, en la forma en que se ejecutan los acuerdos, etc.).

<b>Tabla N°4 MAPJ Identificados según su relación con el sistema de justicia</b>			
<b>País</b>	<b>Coexistencia</b>	<b>Integración limitada</b>	<b>Integración substancial</b>
Argentina	6	13	10
Bolivia	1	4	2
Brasil	3	4	6
Chile	4	5	4
Colombia	6	4	7
Costa Rica	3	3	2
Ecuador	2	7	2
El Salvador	3	4	0
Guatemala	4	2	4
Haití	4	0	1
Honduras	2	5	3
México	0	6	6
Nicaragua	2	3	3
Panamá	3	2	3
Paraguay	4	3	2
Perú	5	7	1
República Dominicana	3	3	1
Uruguay	3	6	2
Venezuela	5	3	2
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>84</b>	<b>61</b>

Fuente: Elaboración propia

En cuarto lugar, en su gran mayoría se trata de MAPJ en que el tipo de conflicto o de asunto por el cual la persona debe recurrir suelen ser temas entre privados (172 de 207 MAPJ), siendo muy excepcionales aquellos referidos asuntos entre privados y la comunidad (35 de 207 MAPJ). En todos los países estudiados son mayoría los MAPJ que resuelven conflictos que afectan al conjunto de la comunidad. El país con más mecanismos de estas características sería Colombia con 7 de 17 MAPJ.

<b>Tabla N° 5 MAPJ identificados según si el asunto o problema legal es entre individuos o entre estos y la comunidad</b>		
<b>País</b>	<b>Entre privados</b>	<b>Entre privados y la comunidad</b>
Argentina	26	3
Bolivia	4	2
Brasil	12	1
Chile	12	1
Colombia	10	7
Costa Rica	5	3
Ecuador	8	3
El Salvador	7	0
Guatemala	9	1
Haití	5	0
Honduras	7	3
México	8	3
Nicaragua	7	1
Panamá	7	1
Paraguay	8	1
Perú	13	0
República Dominicana	6	1
Uruguay	11	0
Venezuela	7	4
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>35</b>

Fuente: Elaboración propia

En quinto lugar, la persona que provee el servicio será una autoridad pública (ya sea un juez o cualquier otro tipo de funcionario público) en 107 de los 207 MAPJ identificados, y de lo contrario será un especialista (privado o en varios casos licitados) en 48 de los 207 MAPJ. La predominancia de funcionarios públicos ofreciendo el servicio comprende todos los países estudiados excepto Paraguay donde 3 corresponden a líderes de la comunidad y 3 a autoridades estatales. Mucho menos representativos son los casos en los que la persona que presta el servicio es un líder de la comunidad (20 de 207 MAPJ) o un líder por tradición (11 de 207 MAPJ).

<b>Tabla N° 6 MAPJ identificados según el sujeto llamado a prestar el servicio</b>					
<b>País</b>	<b>Líder de la comunidad</b>	<b>Líder por tradición</b>	<b>Autoridad estatal</b>	<b>Especialistas</b>	<b>Mixtos</b>
Argentina	1	0	23	2	3
Bolivia	0	1	4	2	0
Brasil	1	0	6	4	2
Chile	0	0	10	2	1
Colombia	3	3	5	2	4
Costa Rica	0	0	6	2	0
Ecuador	2	1	4	2	2
El Salvador	0	0	3	4	0
Guatemala	1	1	5	3	0
Haití	0	0	1	4	0
Honduras	1	0	7	2	0
México	0	2	4	2	3
Nicaragua	2	1	4	1	0
Panamá	2	1	4	1	0
Paraguay	3	0	3	1	2
Perú	1	1	2	6	3
República Dominicana	1	0	4	1	1
Uruguay	0	0	7	4	0
Venezuela	2	0	5	3	0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>107</b>	<b>48</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia

En sexto lugar los MAPJ implementados dejan a las partes la posibilidad de acudir o no a los MAPJ teniendo entonces un carácter voluntario (169 de 207 MAPJ). Son muy pocos aquellos mecanismos identificados que se asientan sobre una jurisdicción que excluye la posibilidad de acudir a la justicia ordinaria (21 de 207) y los que son un requisito de procedibilidad para acceder a la justicia formal son los menos, computándose tan sólo 17 MAPJ.

<b>Tabla N° 7 MAPJ identificados según la forma en que la necesidad es ingresada</b>			
<b>País</b>	<b>Voluntario</b>	<b>Excluyente</b>	<b>Requisito de procedibilidad</b>
<b>Argentina</b>	24	1	4
<b>Bolivia</b>	5	2	0
<b>Brasil</b>	12	1	0
<b>Chile</b>	10	1	2
<b>Colombia</b>	9	3	5
<b>Costa Rica</b>	8	0	0
<b>Ecuador</b>	8	3	0
<b>El Salvador</b>	6	1	0
<b>Guatemala</b>	9	1	0
<b>Haití</b>	4	1	0
<b>Honduras</b>	10	0	0
<b>México</b>	8	3	0
<b>Nicaragua</b>	7	1	2
<b>Panamá</b>	8	0	0
<b>Paraguay</b>	9	0	0
<b>Perú</b>	9	2	2
<b>República Dominicana</b>	7	0	0
<b>Uruguay</b>	7	1	2
<b>Venezuela</b>	9	0	0
<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>21</b>	<b>17</b>

A la vista de todos estos patrones, es posible observar de manera general el MAPJ más extendido en la región tiene que ver con la concepción clásica y más relacionada con la visión tradicional y restrictiva de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC). Este modelo más tradicional responde a las características más observadas en la región. Esto es:

- La solución es consensuada por las partes (80 de 207)
- Se implementa mediante algún programa estatal (137 de 207)
- Relacionado con el sistema de justicia (145 de 207)
- Resuelve conflictos entre particulares (172 de 207)
- El servicio es prestado por una autoridad estatal (107 de 207)
- El caso se ingresa de forma voluntaria (169 de 207)

A pesar de que este modelo está bastante generalizado en la región se pueden observar otras tendencias que a pesar de ser menos representativas ilustran modelos de MAPJ bastante diferenciados.

En primer lugar, se ha detectado una gran presencia de MAPJ de carácter mixto que ofrecen formas de resolución de conflictos tanto consensuales, como adjudicativas, como de asistencia, fundamentalmente a través de algún sistema de derivación de casos. Hemos detectado 65 MAPJ que cumplen estas características, una cifra considerable.

Respecto al tipo de relación con el Estado, advertimos que la presencia de MAPJ que no tengan ningún tipo de relación con el Estado es muy reducida (En total 8 de 207 MAPJ). Lo que si se aparecen son MAPJ independientes pero que sin llegar a ser parte de ningún programa estatal han sido reconocidos o regulados (36 de 207 MAPJ).

Respecto a la persona que presta el servicio, los líderes de carácter comunitario o histórico, sumados entre sí alcanzan un total de 31 de 207 MAPJ. Es una cifra interesante y a tener en cuenta, eso sí con

mucha menor representación que en el caso de las Autoridades Estatales y los especialistas privados (licitados o no).

Para finalizar, mencionar que a pesar de que importantes países han implementado algún MAPJ como requisito de procedibilidad para acceder a la justicia ordinaria, visto desde un punto de vista cuantitativo, solamente representan todavía 17 del total de 207 MAPJ.

## CLASIFICACIONES CUALITATIVAS

A continuación determinaremos las grandes áreas temáticas en las que se pueden clasificar los 207 MAPJ detectados en la presente investigación. De esta manera buscaremos mostrar las principales experiencias acerca de incorporación de MAPJ para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina.

### 1. La Mediación y Conciliación

Sin duda, la mediación y conciliación han sido los mecanismos alternativos al proceso judicial con mayor implementación en América Latina. Ambos se caracterizan por la presencia de un tercero que facilita la solución de un conflicto intermediando entre las partes. En la mediación se le atribuye un papel meramente negociador y de acercar posturas. En cambio, en la conciliación, el tercero realiza propuestas concretas para alcanzar el acuerdo. Muchas veces los límites de la mediación y conciliación son difusos como es el caso de Colombia, donde hay expertos que mencionan que cuando en ese país se habla de conciliación en realidad se está hablando de una mediación activa<sup>50</sup>. A continuación haremos una diferenciación en función del distinto grado de regulación normativa existente en los Estados estudiados.

---

<sup>50</sup> VARIOS AUTORES, VARGAS VIANCOS, Juan Enrique y GORIÓN GÓMEZ, Francisco Javier (Coordinadores), *Arbitraje y Mediación en las Américas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Universidad Autónoma de Nuevo León.

## 1.1. A través de leyes de carácter general

### *Argentina*

El proceso de gestación de la mediación en Argentina data de principios de los años noventa cuando las Dras. Gladys Stella Álvarez<sup>51</sup> y Elena Highton<sup>52</sup>, quienes viajan a Estados Unidos y entran en contacto con las experiencias de resolución alternativa de conflictos. Posteriormente, y ante la negativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se contactan con el Ministro de Justicia, el Dr. Arslanián quien consideró la idea y formó una comisión para elaborar un proyecto de ley y a los fines de difundir esas prácticas, en una segunda instancia, se formó otra comisión que obtuvo la Declaración de Interés Nacional de esas prácticas.

Según las mismas propulsoras de la idea existió en sus inicios una resistencia ante el desconocimiento de la propuesta que conllevó a una percepción de pérdida de poder del Poder Judicial por la supuesta injerencia del Ejecutivo.<sup>53</sup> Esto llevó a que la primera vez que se presentó el proyecto, la Cámara Civil rechazaré en pleno, por voto de mayoría, la experiencia piloto.

Highton y Alvarez continuaron con un importante rol de difusión y discusión para apoyar la incorporación de los mecanismos, posteriormente apoyadas por la organización de la sociedad civil llamada Fundación Libra<sup>54</sup>. Aspecto que ellas mismas destacan que fue clave para poder concretar la idea ya que el Poder Judicial tenía fuerte contacto con esa ONG.

Respecto a los fondos para que la ONG pudiera cubrir los aspectos de difusión y capacitación, las mismas propulsoras que actualmente son miembros del Consejo Honorario de la ONG mencionan que durante los

---

<sup>51</sup> Ex Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil

<sup>52</sup> Actual Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>53</sup> Entrevista de Alberto Binder (INECIP) a Elena Highton y Gladys Stella Álvarez. Revista Sistemas Judiciales.

<sup>54</sup> Institución privada, sin fines de lucro, creada para promover la modernización de la justicia y la aplicación privada y pública de técnicas de resolución de conflictos.

primeros 3 años recibieron fondos de la Fundación Konrad Adenauer para poder hacer una evaluación pero en general no es fácil como destacan ellas mismas en entrevista que los fondos internacionales impliquen un seguimiento, evaluación sostenida para poder proyectar los resultados.

Este proceso culminó varios años después con la Ley de Mediación. En 1993 se realizó una experiencia piloto de mediación en los juzgados civiles –patrimoniales y de familia- que fue muy exitosa y culminó en 1995”<sup>55</sup>. Los resultados de esta experiencia piloto fueron bastante positivos ya que “la experiencia arrojó una tasa de acuerdos del 50% de las mediaciones que tuvieron lugar (ya que en aprox. un 30 % de los casos no compareció una de las partes o se trató de una materia que no era dispositiva”<sup>56</sup>

La legislación de la mediación argentina a nivel nacional con un carácter prejudicial y obligatorio se inicia finalmente en el año 1996 con la Ley de Mediación 24.573, que establece la obligatoriedad durante un plazo de 5 años que con posterioridad se fue prorrogando sucesivamente.

El siguiente marco normativo a nivel nacional se da con la *Ley de Mediación 26.589 de 2010* y el *Decreto reglamentario 1467/2011*. Sus principales características son:

- Tiene vigencia con carácter permanente.
- Su ámbito de aplicación es sobre los Juzgados Nacionales en lo Civil y lo Comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los Juzgados Federales de todo el país
- Tiene carácter prejudicial obligatorio (Requisito de procedibilidad)
- Afecta a las materias civil, de familia y comercial (Con Excepciones)
- Se establecen tres estructuras para aglutinar los mediadores: Registro Nacional de Mediadores, los Centros de Mediación del

---

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> LAMM, Christian, *Ley Argentina de Mediación Prejudicial: Enseñanzas después de 16 años de funcionamiento*, [www.diariojuridico.com](http://www.diariojuridico.com), 2012.



Ministerio de Justicia y DDHH y los Centros de Mediación Públicos (los dos últimos son gratuitos)

- Asistencia de letrado obligatoria
- El acuerdo tendrá fuerza ejecutoria después del procedimiento de ejecución de sentencia.

El carácter federal de Argentina ha supuesto que las provincias hayan desarrollado la normativa federal de la Ley de Mediación con diferentes características:

Tabla N° 8 Desarrollo de la mediación obligatoria en Argentina		
<b>Marco normativo</b>	<i>Ley de mediación con carácter general</i>	C.A.B.A., Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán
	<i>Acordada de la Suprema Corte de Justicia</i>	Catamarca, Formosa, Mendoza
	<i>Sin regulación</i>	La Pampa, La Rioja y Neuquén
<b>Competencia</b>	<i>Poder Judicial</i>	Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán
	<i>Poder Ejecutivo</i>	Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé
	<i>Compartida</i>	Chaco, Salta y San Juan
<b>Materias</b>	En cuanto al tipo de materia que puede ser sometida a mediación existe gran diversidad de variedades entre todas las provincias observadas. Las principales materias reguladas son Civil y Comercial, Laboral, Escolar, Comunitaria, Penal y Penitenciario. Se dan casos de provincias que sólo permiten la mediación Civil y Comercial (Córdoba) y provincias donde se emplea la mediación en las cinco materias posibles (Rio Negro).	
<b>Tipo de Centro</b>	Entre la oferta de mediadores en cada una de las provincias también observamos disparidad de posibilidades. Desde el caso de Santiago del Estero donde tan sólo existen Mediadores Individuales hasta el caso concreto de Rio Negro donde pueden ser: Centros Estatales, Colegios Profesionales /ONG's, Centros Privados y Mediadores Individuales.	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>57</sup>

<sup>57</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Mediación en la Argentina, una herramienta para el Acceso a la Justicia*, Infojus: LD00018

## **Colombia**

Es uno de los países con mayor desarrollo en el campo de los medios alternos de solución de controversias, siguiendo la denominación local. Colombia fue el primer país en afrontar la crisis judicial propiciando la conciliación como solución a la demora y sobrecarga de tribunales que se vivía en los años 80.

El origen de la resolución alternativa de conflictos en Colombia se encuentra en diversos textos legislativos de principios del siglo XIX. De forma más reciente, un papel fundamental del gran desarrollo de esta materia ha tenido que ver con el apoyo de la cooperación internacional estadounidense, principalmente de la agencia USAID.

La legislación colombiana en materia de conciliación se caracteriza por estar consagrada en el artículo 116 de la Constitución de 1991 así como por su complejidad normativa a través de distintas leyes que han venido prorrogando en el tiempo la conciliación como un mecanismo previsto para la descongestión de los despachos judiciales.

La conciliación en Colombia está regulada por la siguiente normativa:

- Ley 23 de 1991 que crea mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, reglamentada por Decreto 800 de 1991.
- Decreto 2651 de 1991 por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales que prorroga la normativa anterior por 42 meses más.
- Ley 192 de 1995 que prorroga el Decreto 2651 de 1991 por un año más.
- Ley 446 de 1998 de descongestión de la justicia Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989.

-Decreto 1818 de 1998 por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

-Ley 640 de 2001 Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, ha puesto en marcha un Programa Nacional de Conciliación que ha supuesto la creación de un Sistema de Información de la Conciliación (SIC) que “con base a la información reportada semestralmente por los Centros de Conciliación, proporciona las bases estadísticas necesarias para la evaluar la evolución y los resultados de las políticas sobre conciliación en Colombia”<sup>58</sup>.

Los datos sobre la Conciliación en Equidad todavía están siendo objeto de tratamiento por el Servicio de Información de la Conciliación<sup>59</sup>. Por el momento se puede acceder a los datos que son remitidos por los Centros de Conciliación en Derecho relativos a la Conciliación en Derecho. Mostraremos algunos datos relativos a las 69.257 solicitudes registradas el pasado 2012:

<b>Tabla n° 9</b>			
<b>Número de conciliaciones en Colombia en 2012</b>			
<b>Actas de conciliación</b>	<b>27.836</b>	Conciliación total	26.208
		Conciliación parcial	1.628
<b>Constancias</b>	<b>32.892</b>	Asuntos no conciliables	695
		Inasistencia	17.068
		No alcanzan acuerdo	15.129
<b>Otros resultados</b>	<b>8.529</b>	Acuerdo extra conciliación	1.003
		Falta de competencia	98
		Retiro de solicitud	1.228
		Otros	6.200

Fuente: elaboración propia con datos del Servicio de Información de la Conciliación

<sup>58</sup> PEÑA SANDOVAL, Harvey, *20 años del sistema nacional de conciliación en Colombia: Breve análisis normativo*, En: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (VARIOS AUTORES), *20 años del sistema nacional de conciliación en Colombia, 2012*

<sup>59</sup> Entrevista del 12 de junio de 2013 a Hilda Stella Rojas, asesora técnica del Ministerio de Justicia para la implantación de la Conciliación en Equidad

También existen datos respecto a la duración de las conciliaciones en el año 2012.

### **México**<sup>61</sup>

La aparición de las tesis de la resolución alternativa de conflictos en México ha sido bastante posterior a Argentina y Colombia. De hecho la primera Ley estatal de justicia alternativa corresponde al Estado de Quintana Roo en 1997. Uno de sus principales difusores fue el académico Jorge Pesqueira Leal de la Universidad de Sonora.

Debido a su estructura federal, la legislación en mediación en México va a depender de las particularidades de cada uno de los estados. A pesar de las diferencias que pueda generar este carácter federal, la legislación de los Estados tiende a regular los MAPJ a través de leyes generales para un gran grupo de materias. Por ese motivo, hemos incluido a México en este subapartado.

Existen estados que la han incorporado en sus Constituciones (15), otros que la han desarrollado como Ley Orgánica (12) y otros a través de leyes especiales (19).

De las 26 federaciones que ha incorporado la mediación u otros mecanismos a la sede judicial: En 10 de ellas depende del Supremo Tribunal de Justicia, 6 los consideran órganos auxiliares, en 2 como órganos desconcentrados, en 6 dependen de los Consejos de la Judicatura, en 1 de los Juzgados Civiles y en 1 depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

Las finalidades para las cuales fueron implementados van a depender de cada Estado, siendo las más extendidas: Acceso a la Justicia, Cultura de Paz y Eficiencia y agilidad en la impartición de justicia.

La mayoría de los Estados, conciben la mediación y la conciliación para las materias de civil, mercantil, familiar y penal. Los Estados de Sonora y

---

<sup>61</sup> MÁRQUEZ ALGARA, Guadalupe, *Evaluación de la mediación en sede judicial en México*, Ponencia Seleccionada en el II Seminario: "Diálogo Nueva Justicia", Buenos Aires, 2013

Durando incluyen las materias de laboral, agrario y comunitario y Puebla incluye la materia vecinal.

## **Perú**

En Perú, la resolución alternativa de conflictos siempre estuvo ligada a la figura de los jueces de paz, institución que tiene mucha más legitimidad que el sistema de justicia formal<sup>62</sup>. La aparición de la conciliación se produce a finales de la década de los noventa. El organismo público encargado de implementarla ha sido la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El Congreso de la República, mediante la Ley N° 29157, delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre la conciliación, el MAPJ más popular en la cultura jurídica local. Partamos de la base de que en el Perú existe una regulación tanto de la conciliación extrajudicial (Ley 26.872 de 1997) como de la judicial, caracterizada por la obligatoriedad de la audiencia de conciliación y regulada a través del Código Procesal Civil.

En el año 2008 se dicta el Decreto Legislativo N° 1070 de 28 de junio de 2008, complementado con el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2008-JUS. En este nuevo marco normativo se establece que “es necesario modernizar el marco normativo de la Conciliación Extrajudicial, para hacerla más eficaz y asegurar su eficiente utilización, para lo que se requiere ineludiblemente un tratamiento integral de la conciliación como institución”.<sup>63</sup>

Se establece una entrada en vigor progresiva del Decreto Legislativo N° 1070 en los diferentes Distritos Conciliatorios quedando excluidos los distritos de Lima, Trujillo y Arequipa en los cuales la vigencia comenzará a partir de los 60 días de su publicación.

---

<sup>62</sup> Entrevista a Luis Pásara.

<sup>63</sup> Decreto Legislativo n° 1070 que modifica la Ley 26.872 de Conciliación

En cuanto al ámbito material de la conciliación extrajudicial no existen grandes novedades con la aparición del nuevo régimen, manteniéndose como materias conciliables aquellas pretensiones determinadas o determinables que versen sobre derechos disponibles de las partes. En materia de familia se sólo se podrán conciliar la pensión de alimentos, el régimen de visitas, la tenencia y otras que se deriven de la relación familiar siempre y cuando haya libre disposición por las partes. La materia laboral será conciliada ante los Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y por los Centros de conciliación privados, excluyéndose así la posibilidad de la antigua regulación de realizarla ante los Jueces de Paz Letrados.

Para las materias mencionadas con anterioridad la instancia de conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad. De esta manera, “el Acta de Conciliación deja de ser considerada como un requisito de admisibilidad y se configura como un *requisito de procedibilidad*, adecuándola al tenor del artículo 427º del Código Procesal Civil”<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> PINEDO AUBIÁN, F. Martín, *El Fin de la conciliación*, [www.derechoycambiosocial.com](http://www.derechoycambiosocial.com)

**Otros países que adoptaron la mediación o la conciliación a través de leyes generales (en orden de aparición de la Ley): Tabla n° 10**

País	Regulación	Principales Características
<b>Ecuador</b>	-191.3 de la Constitución  -Ley de Arbitraje y Mediación de 1997	-La Ley nace en el contexto de la reforma judicial y con el apoyo del BM y el BID. -Se regula el arbitraje y la mediación voluntaria para materias transigibles (Art. 43) -El acta de mediación tiene efecto de cosa juzgada y se ejecutará por vía de apremio sin posibilidad de plantear excepciones (Art. 47) -La mediación se realizará en Centros Privados Licitados o mediadores independientes autorizados -Se contempla la mediación comunitaria en el ámbito de las comunidades indígenas
<b>Bolivia</b>	-Ley de Arbitraje y Conciliación n° 1770 de 1997	-Se regula el arbitraje y la conciliación para la solución de cualquier controversia susceptible de transacción, antes o después del proceso judicial -La conciliación se podrá llevar a cabo en Centros de Conciliación Institucional sin ánimo de lucro o ante conciliadores particulares.
<b>Costa Rica</b>	-Ley 7727 de 1997 sobre Resolución Alternativa de Conflictos y promoción de la Paz Social  -Decreto 32152 del 2004 que crea la Dirección Nacional de Resolución de Conflictos.	-Regula el arbitraje, la mediación y la conciliación de forma voluntaria. -La Dirección Nacional de Resolución de Conflictos (DINARAC) tiene la función de crear y desarrollar en coordinación con otras autoridades el mecanismo de solución de conflictos. -El Art. 9 establece que los acuerdos judiciales y extrajudiciales, una vez homologados por el juez, tendrán eficacia de cosa juzgada material y serán ejecutorios de forma inmediata.
<b>Panamá</b>	-Decreto-Ley n° 5 de 8 de julio de 1999	-Regula el arbitraje, la mediación y la conciliación de forma voluntaria. -La mediación podrá ser privada o pública (ante los centros de mediación del órgano judicial). -El Art. 55 señala que “podrán someterse al trámite de la mediación las materias susceptibles de transacción, desistimiento, negociación y demás que sean reglamentadas”.
<b>Honduras</b>	-Ley de Conciliación y Arbitraje de 2001	-Se regula el arbitraje y la conciliación tanto judicial como extrajudicial. -Los asuntos conciliables son aquellos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que determine la ley excepto aquellas materias sobre las que exista prohibición legal. -La conciliación extrajudicial podrá realizarse: a) ante los centros de conciliación (El art. 12 de la Ley limita su constitución a las Cámaras de Comercio, Los Colegios Profesionales, Las Asociaciones Gremiales y las Universidades), b) ante notarios o c) ante funcionarios para temas administrativos.
<b>El Salvador</b>	-Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje de 2002.	-Se regula la Mediación, Conciliación y Arbitraje. -Las materias conciliables o mediables son: familia, civil, inquilinato, laboral, vecinal o Penal -Se ha implementado gracias a la cooperación de la USAID. -Los Centros de Mediación funcionan en la Procuraduría General del Estado (17 sedes)
<b>Paraguay</b>	-Ley 1879 de Arbitraje y Mediación de 2002	-Mediación de carácter voluntario para asuntos que se deriven de una relación contractual u otro tipo de relación jurídica siempre y cuando sean susceptibles de transacción. -El acuerdo de mediación tendrá los efectos de cosa juzgada desde el momento en que el juez competente lo homologue. -Los Centros de Mediación fueron creados por el Poder Judicial (Acordada n°198 de la Corte Suprema de Justicia)

Fuente: Elaboración propia

## **1.2 Mediación y Conciliación a través de regulaciones específicas en función de la materia**

### ***Chile***

Sin duda, el paradigma del desarrollo de los MAPJ a través de leyes específicas en cuanto a la materia es Chile. A pesar de no contar con ninguna Ley General que regule los MAPJ, el sistema judicial chileno ha incorporado los MAPJ para materias clave donde han tenido un fuerte impacto.

Le Ley de Tribunales de Familia N°19.968, de 30 de Agosto de 2004, crea los Tribunales de Familia y regula la mediación como un mecanismo alternativo al juicio. Inicialmente, la mediación familiar se configuró de forma voluntaria pero la congestión en los recién creados Tribunales de Familia así como el poco uso de la misma derivó en la Ley n° 20.286 de 15 de septiembre de 2008, en la que el legislador establece la mediación familiar como requisito de procedibilidad para las materias de: derecho de alimentos, cuidado personal y visitas.

La mediación familiar en Chile depende del Sistema Nacional de Mediación Familiar del Ministerio de Justicia. Entre junio de 2009 y mayo de 2011 entraron en el sistema nacional de mediación 728.253 causas. De éstas, el 62,37% eran relativas a Alimentos, el 10,94% de Cuidado Personal, el 26,21% de Relación Directa y Regular y el 0,48% de otras materias<sup>65</sup>.

A continuación nombraremos otros ejemplos de la regulación sectorial de los MAPJ que han tenido lugar en Chile.

- Para materias laborales, el Ministerio del Trabajo ofrece un servicio de mediación laboral a través de la Dirección del Trabajo
- En el campo de la mediación comunitaria o vecinal, en el año 2011 nacen las Unidades de Justicia Vecinal.

---

<sup>65</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, *Informe estadístico a nivel nacional del Sistema Informático de Mediación Familiar*



-Para conflictos derivados de relaciones de consumo, existe el Servicio Nacional de Consumo (SERNAC).

-Existe un servicio de mediación por daños en materia de Salud cuando es parte el Estado que se realiza ante un organismo público llamado Consejo de Estado.

-La Corporación de Asistencia Judicial (Servicio Público que ofrece asesoría jurídica a todos los ciudadanos que lo requieran y de manera gratuita a aquellos que no cuenten con los recursos necesarios) comenzó en 1996 una iniciativa de centros de mediación para solucionar los conflictos de las personas que se acercaban a solicitar sus servicios.

-La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), cuenta con una Unidad de Conciliación aquellos conflictos entre indígenas o comunidades indígenas en materias relacionadas con problemas de tierra (ocupaciones, servidumbres de paso, herencias, compraventas, herencias...)

-Distintas municipalidades también ofrecen instancias de mediación para conflictos de tipo civil y familiar a los habitantes de sus comunas.

## ***Nicaragua***

La legislación sobre mediación en Nicaragua se ha desarrollado de manera sectorial a través de leyes especiales en función de la materia:

-La mediación judicial en materias no penales se encuentra regulada en el art. 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se establece una audiencia de mediación con carácter obligatorio para las materias de: familia, laboral, civil, mercantil y agrario.

-La Ley 278 de Propiedad Reformada, Urbana y Agraria, contempla el uso de la mediación y el arbitraje en temas derivados de propiedad inmobiliaria.

-La Ley 286 Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos establece el arbitraje nacional e internacional para los efectos de las materias que regula la Ley.

-La Ley 127 de Inversiones Extranjeras permite el arbitraje en el ámbito de los contratos de inversión.

-La Ley 272 de Industria Eléctrica también hace una previsión sobre la posibilidad de emplear el arbitraje en la resolución de controversias.

-La Mediación en el ámbito laboral se regula en el Código del Trabajo.

En el año 2005 se aprueba la Ley 540 de Mediación y Arbitraje que regula la posibilidad de establecer centros de mediación, tanto públicos como privados, debiendo ser acreditados por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.

## **Venezuela**

La Constitución Venezolana en su art. 258 establece que “la ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos” es decir, señala tres procesos diferentes”.

El desarrollo legislativo en Venezuela ha afectado a materias específicas<sup>66</sup>.

-El Código de Procedimiento Civil regula la conciliación y el arbitraje dentro del proceso.

-La Ley Orgánica del Trabajo, que regula la Conciliación y Arbitraje como mecanismos para solucionar los conflictos colectivos.

---

<sup>66</sup> MATUTE MORALES, Claudia, *Rango constitucional de los medios alternativos de resolución de controversias*, [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

-La Ley Sobre el Derecho de Autor, que se refiere al arbitraje institucional ante la Dirección Nacional de Derecho de Autor, es un arbitraje voluntario y se tramita conforme a las previsiones sobre arbitraje del Código de Procedimiento Civil

-La Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros prevé el arbitraje como mecanismo de solución de controversias entre particulares y empresas de seguros.

-La Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (1995), establece la conciliación y el arbitraje como mecanismos voluntarios para la resolución de controversias que se susciten entre consumidores, usuarios y proveedores de servicios.

-La Ley de Arbitraje Comercial busca brindar mayor seguridad jurídica a los inversionistas.

### 1.3. Mediación y Conciliación a través de la aplicación supletoria de otras normas

Tabla n° 11	
País	Normas reguladoras
<b>Guatemala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conciliación judicial civil y mercantil (Arts. 97, 203, 220 y 428 Código Procesal Civil y Mercantil)</li> <li>-Conciliación judicial laboral (Art. 240, 377, Código del Trabajo)</li> <li>-Arbitraje laboral (Art. 397 Código del Trabajo)</li> <li>-Conciliación en familia (Art. 11 Ley de Tribunales de Familia)</li> <li>-Arbitraje comercial (Decreto N° 67-95 Ley de Arbitraje)</li> </ul>
<b>República Dominicana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ley 50 – 87 sobre Cámaras de Comercio y Producción modificada por la Ley 181 – 09 del 4 de junio del 2009</li> <li>-Servicios de Mediación y Conciliación del Ministerio del Trabajo (Arts. 674 y ss. del Ministerio del Trabajo)</li> <li>-Centros de mediación Familiar (Resolución Núm. 886-2006 del 20 de abril de 2006 de la Suprema Corte de Justicia)</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conciliación judicial previa obligatoria (Código General del Proceso arts. 223, 224, 293 a 298, 337, 341, 346, 472 a 507)</li> <li>-Conciliación previa laboral ante el Centro de Asistencia y Asesoramiento Jurídico del Trabajador (Art. 10 de la Ley 14.188)</li> <li>-Mediación y Conciliación voluntaria en materia de derechos del consumidor (Art. 42 de la Ley 17.250 de Relaciones de Consumo)</li> <li>-Centros de Mediación del Poder Judicial (Acuerdo 7.276 del 14 de febrero de 1996 de la Suprema Corte de Justicia)</li> </ul>

## ➤ 2. La Justicia comunitaria y vecinal

La agrupación de mecanismos que detallaremos en el presente apartado se justifica con el hallazgo de un considerable número de experiencias con unas características bastante semejantes entre sí. En muchos de los materiales consultados hemos encontrado bastante confusión terminológica respecto a los adjetivos comunitario y vecinal. Cuando hablamos de Justicia vecinal, nos estamos refiriendo a los distintos mecanismos- ya sean institucionales o no- que tienen por objeto ofrecer una salida alternativa al proceso judicial tradicional para las controversias derivadas de relaciones de vecindad. Por otro lado, las definiciones teóricas de la Justicia Comunitaria suelen incidir en los siguientes rasgos distintivos: su carácter extraoficial, la intervención de la comunidad en la resolución del conflicto y la aplicación del derecho consuetudinario<sup>67</sup>.

A pesar de que se trata de mecanismos con muchas similitudes, hemos podido diferenciar algunos rasgos distintivos:

Tabla n° 12		
	Justicia Comunitaria	Justicia Vecinal
Persona que da el servicio	Líder de la comunidad	Funcionario Público o Especialista
Conflictos que atienden	Vecinales, familiares, civiles de menor cuantía	Mayoritariamente vecinales
Se resuelve a través del derecho consuetudinario o la equidad	Si	No
Intervención de la comunidad en la resolución del conflicto	Si	No

Fuente: Elaboración propia

Dentro de este epígrafe haremos constar que existen experiencias de MAPJ desarrolladas dentro del **ámbito local o municipal**. Como es

<sup>67</sup> ARDILA AMAYA, Edgar, *Justicia comunitaria y sociedad nacional (Apuntes alrededor de la experiencia colombiana)*. Just Governance Group

lógico, no es objeto de este estudio hacer un análisis exhaustivo de todas y cada una de las municipalidades de América Latina que ofrecen algún MAPJ para sus ciudadanos. Eso sí, a efectos teóricos, todas estas experiencias las consideramos incluidas en el presente apartado. También hacemos constar que se han detectado iniciativas interesantes de mediación municipal en Chile y México.

A continuación expondremos las principales experiencias en Justicia Comunitaria y Vecinal detectadas en la región:

### ***Argentina***

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) se ofrece un servicio de mediación gratuito ofrecido en el ámbito de los **Centros de Gestión y Participación Comunales** (Unidades de descentralización administrativa de la ciudad). Las materias mediables son: problemas en el consorcio, problemas en los edificios, uso indebido de espacios y conflictos barriales.

Un estudio realizado en tres de esos centros afirma que “entre los años 1995 y 2009 se solicitaron 32.687 mediaciones con un 42% de acuerdos.”<sup>68</sup>

También existen experiencias en mediación vecinal en las provincias de San Juan o Salta.

### ***Brasil***

La Justicia Comunitaria en Brasil surge a partir del proyecto piloto: Justicia Comunitaria llevado a cabo por el Tribunal de Justicia del Distrito Federal en el año 2004. A través de esta iniciativa se capacitaron a 27 agentes comunitarios de justicia, que fueron trasladados a la localidad de Ceilândia con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia a los ciudadanos de esa ciudad. Las funciones de los agentes comunitarios

---

<sup>68</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Estudio de Impacto de la Mediación - Pre-Judicial Obligatoria en Argentina: Un aporte para el debate y la efectividad de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos*, Resumen Ejecutivo, 2012

eran de orientación jurídica y de mediación y para ello contaron con el apoyo de un equipo interdisciplinar formado por una asesora jurídica, una asesora administrativa, una asistencia social y una psicóloga. En los primeros 5 meses de funcionamiento atendieron 265 casos, siendo el 67% de ellos conflictos familiares<sup>69</sup>.

A partir de esa experiencia, tras recibir en el año 2005 el 2º premio Innovare, esta experiencia fue considerada un objetivo de política pública por el Ministerio de Justicia incluyéndola en el ámbito del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI). A partir de ese momento, comenzaron a denominarse **Núcleos de Justicia Comunitaria** y entre sus objetivos se encuentra el democratizar el Acceso a la Justicia por medio de la capacitación de ciudadanos en técnicas de mediación de conflictos, introduciendo la cultura del diálogo. Fruto de este desarrollo en el año 2009, el Ministerio contrató a consultores para implementar cursos de capacitación en mediación comunitaria para los equipos multidisciplinares y los agentes comunitarios<sup>70</sup>. La siguiente tabla muestra la presencia de los Núcleos de Justicia Comunitaria en Brasil:

Tabla nº 13		
Estado	Núcleos implementados	Gasto
Acre	(8) Rio Branco, Epitaciolândia, Capixaba, Bujari, Plácido de Castro, Acrelândia	R\$ 600.000
Alagoas	(2) Maceió, Barrio Canafístula	R\$ 503.243
Bahia	(5) Salvador	R\$ 1.729.556
Creará	(5) Fortaleza	R\$ 2.093.596
Distrito Federal	(2) Samambaia, Ceilândia, Taguatinga e Samambaia	R\$ 450.598
Espírito Santo	(3) Vitoria, Grande Terra Vermelha, Cariacica	R\$ 1.055.780
Minas Gerais	(2) Seção	R\$ 589.606
Paraná	(2) Curitiba, Sao José dos Pinhais	R\$ 479.835
Pernambuco	(3) Recife	R\$ 847.716
Piauí	(1) Teresina	R\$ 338.587

<sup>69</sup> BANCO MUNDIAL, *Proyecto Justicia Comunitaria*, www.bancomundial.org

<sup>70</sup> Obídem pág. 2.

<b>Rio de Janeiro</b>	(10) Rio do Janeiro, Cidade de Deus, Complexo Borel, Providencia, Teresópolis, Petrópolis	R\$ 3.572.551
<b>Rio Grande do Norte</b>	(1) Natal	R\$ 258.682
<b>Rio Grande do Sul</b>	(13) Porto Alegre, Centro, Sao Paulo, Alvorada, Bagé, Cachoerinha, Canoas, Esteio, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Sao Leopoldo	R\$ 4.756.675
<b>Sao Paulo</b>	(3) Sao Paulo, Sao Bernando do Campo, Santo André	R\$ 1.025.488
<b>Tocantins</b>	(1) Palmas	R\$ 405.944

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Reforma do Judiciário

Otra experiencia de Justicia comunitaria en Brasil tiene que ver con los **Balcones de Justicia o Balcones de Derechos**. Suelen ir dirigidos a la población de barrios con escasos recursos económicos, buscando priorizar la resolución consensuada de los conflictos.

En Rio de Janeiro, la Fundación Rio Vivo llevó adelante la iniciativa del Balcón de Derechos tras la solicitud de 25 líderes comunitarios. Se puede definir como “una especie de despacho de abogados y trabajadores sociales que funciona dentro de las favelas, con el objetivo de resolver los conflictos locales, proporcionar documentación e informar a la población sobre derechos y deberes básicos, intentando así disminuir la violencia”<sup>71</sup>. El Balcón ofrece los siguientes servicios: Conciliación y mediación de conflictos, Asesoría jurídica amplia, Obtención de documentos, Formación y capacitación.

En el año 2004, el Tribunal de Justicia del Estado de Bahía dentro del Programa de Justicia Ciudadana y del Proyecto de Acceso a la Justicia, llevo adelante el Proyecto Balcón de Justicia y Ciudadanía. Su finalidad fue “ofrecer una justicia más rápida, de bajo coste, humana y eficaz, dirigida a las personas que no disfrutaban de condiciones económicas sociales y culturales de acceso a la justicia por las vías formales”. Para ello se utiliza la herramienta de la mediación comunitaria. “La mayor parte de los mediadores del Proyecto Balcón de Justicia y Ciudadanía

<sup>71</sup> BELLOSO MARTÍN, Nuria, *Formas Alternativas de Resolución de Conflictos: Experiencias en Latinoamérica*, Revista Seqüência, n.º 48, 2004.

son aprendices, alumnos de la Carrera de Derecho de distintas Facultades del Estado<sup>72</sup>”.

## **Chile**

En Santiago de Chile, se inauguró en el año 2011 un proyecto piloto denominado **Unidades de Justicia Vecinal (UJV)**. Se crearon 4 unidades en 4 comunas diferentes. Con el tiempo, estas 4 unidades han ido ampliando su competencia hacia más comunas. Las materias que atienden son problemas derivados de la vivienda, conflictos en comunidades de propietarios y otros asuntos como pequeñas deudas o conflictos civiles de poca complejidad.

Tras recibir una primera atención por personal de la unidad, la persona que acude a UJV es atendida por un grupo evaluador formado por psicólogos, trabajadores sociales o abogados, quienes ofrecen al ciudadano la salida más idónea a su problema: “conciliación, mediación, arbitraje o patrocinio de la causa ante el Juzgado de Policía Local.”<sup>73</sup> Las UJV funcionan sobre un modelo de “oficina multipuertas”, algo que explicaremos con detalle en el apartado relativo a las Casas de Justicia.

Con posterioridad a la derivación del caso a una de las salidas escogidas, “existe una unidad de seguimiento que tiene por objetivo monitorear el grado de cumplimiento de los acuerdos de las partes o del laudo arbitral.”

De mayo de 2011 a noviembre de 2012 “habían ingresado 8.545 casos, de los cuales 5.612 calificaron. El 60 % de los casos que califican terminan con resultados positivos: acuerdo de mediación y acta de conciliación (58%) o laudo arbitral y derivaciones a servicios sociales (2%).” La buena aceptación por los usuarios es significativa ya que “el 91% de los usuarios recomendaría a otra persona que acudiese a la

---

<sup>72</sup> CARVALHO VASCONCELOS, Mónica, *La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: La experiencia en Bahía*, Universidad Autónoma de Madrid, 2012

<sup>73</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, *Panel de expertos: Modelo Orgánico para la incorporación de Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos: INFORME FINAL*, 2013



Unidad de Justicia Vecinal y el 90% de los usuarios volvería a acudir a la UJV si tuviera otro conflicto vecinal o comunitario.”<sup>74</sup>

## **Colombia**

La **Conciliación en Equidad** en Colombia, ha sido un importante ejemplo de experiencia comunitaria que busca “resolver los conflictos que aquejan a la comunidad a través de usos y costumbres sin extralimitarse en la ley”<sup>75</sup>. A pesar de este carácter comunitario, en el caso de la Conciliación en Equidad existe un fuerte apoyo por parte del Estado que se visualiza en la existencia del Programa Nacional de Justicia en Equidad. Sus funciones son “diseñar, gestionar y evaluar las diferentes iniciativas relacionadas con la resolución pacífica de conflictos, que utilizan la Equidad como un criterio esencial a la hora de su aplicación. Entre ellas se destaca la figura de la Conciliación en Equidad. El Programa ofrece un acompañamiento técnico y operativo a aquellas organizaciones y gobiernos locales interesados en implementar la Conciliación en Equidad dentro de sus municipios y zonas de influencia”<sup>76</sup>

En este mecanismo, el servicio es prestado por un líder de la comunidad. Además, “debe ser propuesto y contar con el apoyo de la comunidad a la que pertenece pero es nombrado por los jueces de mayor jerarquía de la jurisdicción a la que pertenece. El trabajo del conciliador en equidad es ad honorem”<sup>77</sup>.

Los Conciliadores en Equidad pueden actuar en conflictos de naturaleza muy diversa. A pesar de ello se han identificado tendencias en función del territorio en el que realicen sus funciones. “En las capitales como Medellín o Bogotá aparece mucho el tema de los arrendamientos, deudas entre particulares, etc... En lo rural es más común el tema de las cosechas, préstamos, animales. En ambos casos aparecen casos de

---

<sup>74</sup> MERA, Alejandra, *Unidades de Justicia Vecinal en Chile*, X Seminario de Gestión Judicial, 2012

<sup>75</sup> Entrevista a Hilda Stella Roja.

<sup>76</sup> <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=2192&idcompany=2&idmenucategory=226>

<sup>77</sup> Entrevista a Alejandra Mera.

familia, no violencia intrafamiliar sino temas como la custodia de los hijos”.

El acta de conciliación resultante del acuerdo tiene los mismos efectos que una sentencia judicial, esto es, tránsito a cosa juzgada y mérito ejecutivo.

A día de hoy los datos estadísticos de la Conciliación en Equidad se están insertando dentro del Servicio de Información de la Conciliación. Por ese motivo, a los únicos datos a los que hemos podido acceder son los relativos al número de conciliadores en equidad por municipio actualizado a junio de 2013. En toda Colombia, existen 7.546 Conciliadores en Equidad, presentes en 213 de 1.123 municipios<sup>78</sup>.

### ***Panamá***

Los **Centros de Mediación Comunitaria de la Procuraduría de la administración** de Panamá están regulados por el Decreto Ejecutivo 777 de 27 de diciembre de 2007 y su implementación se lleva a cabo a través del Proyecto Piloto de Mediación Comunitaria entre el Ministerio de Gobierno y Justicia, la Procuraduría de la Administración y la Alianza Ciudadana ProJusticia.

A día de hoy existen 19 centros repartidos por todo el país en las localidades de La Chorrera, San Francisco, Chilibre, San Miguelito, Parque Lefevre, Pedregal, Chepo, María Chiquita, Portobelo, Penonomé, Macaracas, Guarabé, Las Tablas, Chitré, Ocú, Soná, Santiago, David y San Félix.

Los mediadores son líderes de la comunidad en la que ejercen sus funciones y pueden mediar conflictos de carácter familiar, vecinal y comunitario siempre y cuando no afecten a materias de orden público. El artículo 17 del Decreto Ejecutivo 777 recomienda la utilización de la mediación comunitaria para los conflictos sobre: Ruidos molestos, Riñas, Mascotas o animales en soltura, Quemados, Colindancias,

---

<sup>78</sup> Entrevista a Hilda Stella Rojas.

Instalación y prestación de servicios técnicos básicos, Arbolado rural y urbano, Filtración de agua, Paredes y cercas medianeras, Riego, Uso de espacios comunes, Ampliación, mejoras, daños u ocupación de la propiedad y Pastizales.

A continuación mostramos algunos datos de funcionamiento:

Tabla n° 14					
Año	2008	2009	2010	2011	2012
N° asuntos	260	497	1480	2380	2403

Fuente: elaboración propia con datos de la web de la Procuraduría de la Administración de Panamá<sup>79</sup>

De las causas gestionadas en el año 2012, 1989 se consideraron mediables y 414 no mediables. Las partes alcanzaron un acuerdo en 1135 casos.

### **Paraguay**

La mediación comunitaria o vecinal en Paraguay surge a partir del apoyo de la cooperación internacional a través de iniciativas como el Proyecto de Experiencias Piloto de Mediación Comunitaria del año 2000 apoyado por la USAID o el Programa de Mediación en Paraguay del año 2002 desarrollado por INECIP con el apoyo de USAID<sup>80</sup>. En todos estos programas fue vital el trabajo de los profesionales de la organización local Centro de Estudios Judiciales.

Los **Centros de Mediación Vecinal (CEMEVE's)** iniciaron sus actividades en las ciudades de Asunción y Tobatí y se trataron de implementar en unas 30 municipalidades. A día de hoy funcionan con total certeza 5 en todo el país<sup>81</sup>. Estos Centros, se configuran como un espacio comunitario donde además de resolver sus conflictos, los ciudadanos

<sup>79</sup> [http://www.procuraduria-admon.gob.pa/mc\\_index.php](http://www.procuraduria-admon.gob.pa/mc_index.php)

<sup>80</sup> CARDOSO SÁNCHEZ, Livia, *La mediación comunitaria en Paraguay*, I Congreso Nacional y regional sobre Arbitraje y Mediación. Acceso a Justicia, Seguridad Jurídica y Alianzas estratégicas en el escenario de integración regional", 2003.

<sup>81</sup> Entrevista del 5 de julio de 2013 a Livia Cardozo Sánchez y a Marta Rivas, investigadoras del Centro de Estudios Judiciales de Paraguay

puedan ser canalizados hacia otras instancias más adecuadas para atender sus necesidades.

### **Venezuela**

De forma paralela a la Justicia de Paz en Venezuela, la Universidad Central de Venezuela y la organización Constitución Activa han llevado a cabo una experiencia alternativa denominada **Justicia Vecinal de Paz**. Una de las características principales es que la Justicia Vecinal de Paz es que no se rige por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz del año 2012, que regula el procedimiento de la Justicia de Paz ordinaria en Venezuela. Los principales rasgos de la Justicia Vecinal de Paz son:

- El Juez es un líder de la comunidad, nombrado y supervisado por la misma.
- Los vecinos intervienen en la resolución del conflicto a través de Juntas Conciliadoras.
- No se rigen por la limitación de materias que establece la ley.

#### **➤ 3. Las Casas de Justicia**

Las Casas de Justicia se han extendido a lo largo y ancho de América Latina dentro de lo que hemos denominado la segunda ola de MAPJ, en la cual a diferencia de la primera, se busca implementar MAPJ que vengán a resolver de forma más efectiva las necesidades jurídicas que demandan grupos concretos de la sociedad. Estas necesidades jurídicas que las Casas de Justicia buscan solucionar están de una u otra manera relacionadas con problemas para acceder al sistema de justicia formal.

Las Casas de Justicia, principalmente, tratan de resolver problemas de acceso a la Justicia de carácter geográfico, económico o ambos. En aquellos casos donde se busca suplir la distancia geográfica de los órganos jurisdiccionales, la Casa de Justicia ha venido a suplir a la institución que históricamente ostentaba esta función, esto es, la

Justicia de Paz<sup>82</sup>. Una segunda finalidad tiene que ver con acercar la justicia, tanto en su vertiente formal como informal, a aquellos lugares habitados por grupos de población con pocos recursos económicos<sup>83</sup>. Finalmente, hay países donde la población de pocos recursos también se encuentra lejos de los centros donde se imparte la justicia formal, motivo por el cual tienen una doble barrera de Acceso a la Justicia.<sup>84</sup>

Otra característica de las Casas de Justicia es que buscan ofrecer a los ciudadanos una solución idónea para la resolución de sus conflictos. Las Casas de Justicia, como veremos a continuación, ofrecen más opciones a los ciudadanos que la simple presencia de un juez. Muchas de las experiencias de Casas de Justicia que detallaremos a continuación se basan en un modelo de oficina “multipuertas” que describiremos brevemente:

- El sistema *Multi-Door Courthouse* fue diseñado por el profesor de la Universidad de Harvard, Frank Sander. Se trata de una “institución innovadora que deriva casos judiciales a los métodos más apropiados de resolución de conflictos (mediación, arbitraje, evaluaciones neutrales y mini-juicios). De esta manera se ahorra tiempo y dinero tanto para los participantes como para los litigantes”<sup>85</sup>.
- La idea surge tras un ensayo que el profesor Sander redactó para el *Pound Conference* en el año 1976. Inicialmente lo denominó Centro de Justicia Exhaustivo pero en un ensayo de la American Bar Association surgió el nombre de Multi-Door Courthouse.
- El funcionamiento de las oficinas “multipuertas” se basa en una evaluación de los casos que entran al sistema por parte de un

---

<sup>82</sup> Existen casos donde la Casa de Justicia está integrada por un Juez de Paz (Centros Integrados de Justicia de Bolivia, Casas de Justicia de Río Negro en Argentina, Casas de Justicia en Colombia). En estos casos, la Justicia de Paz se ofrece como un servicio más en convivencia con MAPJ's, servicios sociales y presencia de otros organismos públicos.

<sup>83</sup> Las experiencias de Casas de Justicia en Costa Rica y el Salvador así lo demuestran.

<sup>84</sup> Las Casas de Justicia de Bolivia o la Casa de Justicia de San Pedro en Paraguay, buscan aproximarse a población de pocos recursos que además vive lejos de los centros donde se imparte justicia formal.

<sup>85</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, *Panel de expertos: Modelo Orgánico... Op cit. pág. 71*

grupo de especialistas que derivan los mismos hacia una serie de instancias que van desde la mediación, el arbitraje hasta un procedimiento judicial abreviado. Para ello, se tiene en cuenta desde la cantidad de partes involucradas, su situación económica y la gravedad del conflicto<sup>86</sup>.

A pesar de que muchas de las Casas de Justicia que describiremos a continuación declaran que funcionan a través del modelo de oficina “multipuertas” hemos constatado algunas diferencias con el modelo estadounidense. En primer lugar, en América Latina las Casas de Justicia suelen estar destinadas a grupos vulnerables a diferencia del caso de Estados Unidos. Por otro lado, en el caso estadounidense, la presencia del juez en el procedimiento de las oficinas “multipuertas” es mucho mayor que en las Casas de Justicia de América Latina.

### **Argentina**<sup>87</sup>

El modelo de **Casas de Justicia** se trató de implementar en Argentina a través del Ministerio de Justicia de la Nación hace unos 15 años con unas características muy similares a las que realiza un juzgado de paz. A día de hoy hay constancia de la existencia de Casas de Justicia en las provincias de Catamarca, Buenos Aires, Rio Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Dentro de los servicios comunes que ofrecen las Casas de Justicia encontramos la información, la orientación jurídica a través de un defensor público, el servicio de mediación y en algunas la derivación a un juez de paz.

Una característica de las Casas de Justicia en Argentina es que se han ido adaptando a las necesidades jurídicas de la población. En la Casa de Justicia del Bolsón (Rio Negro) visto que los ciudadanos no acudían al pueblo a realizar los trámites, la Casa de Justicia decidió acercarse a los barrios. Para ello, integraron la visita un juez y un secretario de familia.

---

<sup>86</sup> Obídem.

<sup>87</sup> Obídem.

En el caso de la Casa de Justicia de Río Colorado (Rio Negro), es el Juez Civil de Choele Choel quien se traslada regularmente a esa localidad para atender los casos civiles y de familia. También en Rio Colorado, las Cámaras Laboral y Criminal en muchas oportunidades se trasladan al lugar del hecho o demanda a efectos de realizar el juicio o las audiencias en la localidad donde se produjo. En la Casa de Justicia de Tolhuín (Tierra del Fuego) “vista la gran cantidad de demandas de carácter laboral, abrieron la “puerta del trabajador”, donde atiende todos los días jueves un funcionario del Ministerio del Trabajo de la provincia tras suscribir un convenio con ellos”.

Es importante incidir en que no existe un modelo de Casa de Justicia uniforme en Argentina. Existen Casas de Justicia más conectadas con la vida judicial a través de la presencia de Jueces de Paz como es el caso de Rio Negro y otras con un funcionamiento más informal, donde ni siquiera existe expediente escrito como es el caso de la Casa de Justicia de Tolhuín en Tierra del Fuego<sup>88</sup>.

En el año 2012, la Casa de Justicia de Tolhuín atendió por la puerta de mediación 59 casos de los cuales 35 finalizaron con acuerdo, 18 por desistimiento y 6 fueron sobre asuntos no mediables. A su vez, en el mismo año, recibió 58 casos de orientación, 11 relativos a la Defensoría Pública y 14 por la puerta del trabajador.

Otra experiencia en Argentina tiene que ver con los **Centros de Acceso a la Justicia**. Ésta es una iniciativa impulsada en el año 2009 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Según su definición en la página web son “espacios de acompañamiento a la comunidad en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades. Los CAJ cuentan con equipos interdisciplinarios, compuestos por abogados, psicólogos, trabajadores

---

<sup>88</sup> Entrevista del 2 de julio de 2013 a Ulf Christian Eiras Nordensthal, Director de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, Casa de Justicia y Asistencia a las víctimas del Superior Tribunal de Justicia de la provincia argentina de Tierra del Fuego

sociales, administrativos y mediadores comunitarios”. A día de hoy existen 57 centros con carácter fijo y 14 móviles o itinerantes.

Según datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre enero y junio de 2012 resolvieron 39.959 consultas realizadas por vecinos de zonas de alta vulnerabilidad.

### ***Bolivia***

En Bolivia, la experiencia en **Casas de Justicia** se inició a partir del año 2003 con el apoyo financiero de la cooperación estadounidense a través de la USAID. A partir del año 2009 se han independizado financieramente de la cooperación siendo asumida esa función por el Ministerio de Justicia<sup>89</sup>.

Los principales servicios que ofrecen las Casas de Justicia en Bolivia son<sup>90</sup>: a) Orientación y/o asistencia legal gratuita; b) Resolución Alternativa de Conflictos; c) Defensa y restitución de derechos, acompañando representando y exigiendo sanciones; d) Fortalecimiento de los conocimientos y la participación de las organizaciones de la sociedad civil; e) Promoción de las iniciativas de la sociedad civil sobre las reformas a la normativa jurídica vigente y f) Ejercer representaciones del Ministerio de Justicia en el ámbito departamental.

A día de hoy las Casas de Justicia están presentes en la ciudad de La Paz y Cochabamba.

Existe otro mecanismo distinto, denominado **Centros Integrados de Justicia**. Ambos trabajan con un modelo “multipuertas” pero la diferencia estriba en que los Centros Integrados de Justicia cuentan con un Juez de Paz entre los servicios que ofrecen. Se encuentran Centros

---

<sup>89</sup> Entrevista del 17 de junio de 2013 a Álvaro Gálvez, consultor especializado en Casas de Justicia y Acceso a la Justicia.

<sup>90</sup> Resolución Ministerial 79/06



Integrados de Justicia en las siguientes localidades: 8 en El Alto, Coroico, Yacapani, Plan 3000, Chimore y Max Paredes<sup>91</sup>.

### **Colombia**

La primera Casa de Justicia en Colombia abrió sus puertas en el año 1995 de mano de la financiación de la organización de cooperación USAID. En la actualidad, dentro de los lineamientos de la política pública en materia de Acceso a la Justicia, Colombia cuenta con un Programa Nacional de Casas de Justicia que comprende un total de 82 Casas de Justicia en todo el país<sup>92</sup>.

Las **Casas de Justicia** en Colombia se definen como “centros interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Su objetivo es facilitar a la comunidad el Acceso a la Justicia, especialmente en zonas marginales y su dependencia es municipal<sup>93</sup>”.

Las Casas de Justicia se integran de la presencia de entidades de carácter tanto local como nacional. Entre las primeras se encuentran las Comisarías de la Familia, Inspección de Policía, Equipo de trabajo social y psicología, Oficina de Desarrollo Comunitario, Oficina de asuntos étnicos y la Personería distrital o municipal. Entre las entidades nacionales mencionar la Inspección de Trabajo, la Fiscalía Local, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de bienestar familiar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Registraduría Nacional del Estado Civil. A su vez, desde la perspectiva de los MAPJ nos encontramos con Jueces de Paz, Centros de Conciliación y Unidades de Mediación y Conciliación.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Página web del Ministerio de Justicia (<http://www.justicia.gob.bo/index.php/viceministerios/vio/164>)

<sup>92</sup> Entrevista del 27 de junio de 2013 a Rodolfo Díaz y José María Mejía Wills, Dirección de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Interior y Justicia de Colombia.

<sup>93</sup> MERA, Alejandra, *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en América Latina. Diagnóstico y debate en un contexto de reformas*, CEJA-GIZ, 2013, pág. 19

<sup>94</sup> Obídem pág. 19

Existe una modalidad de Casa de Justicia llamada **Casa de Justicia Regional** cuya finalidad es incorporar dentro de los servicios que ofrecen las Casas de Justicia, la Jurisdicción Especial Indígena y los Consejos Afrocolombianos. Tienen presencia en las comunidades del Sur de Colima, en el nordeste Antioqueño, en el norte del Cauca en la cuenca del San Juan y en Tumaco<sup>95</sup>.

Otra modalidad diferente son los **Centros de Convivencia Ciudadana** que tiene su propio Programa Nacional de Centros de Convivencia Ciudadana. Están dirigidos a municipios de hasta 150.000 habitantes y se definen como “un espacio donde la comunidad tiene acceso a instituciones del orden local, con programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la convivencia y la resolución pacífica de conflictos, previniendo de esta manera todo tipo de violencia, el respeto a los derechos humanos y el mejoramiento del medio ambiente”. Las soluciones que ofrecen a la ciudadanía exceden de la mera resolución de conflictos, al estar dotados de servicios públicos de muy diversa índole como biblioteca, instituto de deporte, ludoteca, archivos...

El Ministerio de Interior y de Justicia, cuenta con un Programa Nacional de Casas de Justicia. Se han publicado datos de funcionamiento hasta el año 2009. “Entre enero de 2002 y diciembre de 2009 las Casas de Justicia han atendido 8.073.242 solicitudes de atención, 643.855 de las cuales fueron recibidas en el segundo semestre de 2009”<sup>96</sup>.

### **Costa Rica**

En el caso costarricense se vislumbra perfectamente la aparición de las Casas de Justicia dentro de una segunda ola de aparición de MAPJ. La cooperación de la USAID y del BID generó un Programa de Resolución de Conflictos en 1994 que constituyó una Unidad de Jueces Conciliadores que trabajaban en los casos que el Poder Judicial les

---

<sup>95</sup> Web del Ministerio del Interior y de Justicia  
(<http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>)

<sup>96</sup> Web del Ministerio del Interior y de Justicia Obídem.

derivaba. Pasados unos años, en 1997, se proclamó la Ley 7727 sobre Resolución Alternativa de Conflictos y promoción de la Paz Social. Los diagnósticos realizados concluyeron la necesidad de enfocar los proyectos hacia ámbitos más específicos, creando oficinas de resolución de conflictos en la Cámara de Comercio, en el Ministerio de Trabajo y en una oficina que ya no existe de violencia contra la mujer. Dentro de esta óptica de focalizar la política pública hacia sectores concretos es cómo surge en el año 2000 el Programa de Casas de Justicia, dependiente de la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos del Viceministerio de Paz.<sup>97</sup>

La finalidad de las **Casas de Justicia** en Costa Rica es facilitar procedimientos alternativos de resolución de controversias a la población con menos recursos de forma gratuita. Este servicio es ofrecido a través de líderes de la comunidad que han recibido una capacitación en mediación que son asistidos por un abogado que cumple las funciones de coordinar la casa así como revisar los acuerdos antes de que sean firmados para verificar la legalidad de los mismo.

Algunos datos de funcionamiento del año 2010 al 2012:

Tabla n° 15			
	Número total de atenciones	Mediaciones realizadas	Mediaciones con acuerdo
<b>2010</b>	55.770	7.464	1.952
<b>2011</b>	40.786	5.600	3.422
<b>2012</b>	45.088	6.728	2.759

### ***El Salvador***

Entre los años 2000 y 2005, la USAID financió en El Salvador proyectos relacionados con el fortalecimiento del Estado de Derecho. Dentro de estos proyectos de cooperación, se fundaron 10 **Casas de Justicia** en

<sup>97</sup> Entrevista del 11 de junio de 2013 a Laura Carmiol, Directora Nacional de Resolución de Conflictos de Costa Rica

colaboración con la Consultora DPK<sup>98</sup>. Los servicios que ofrecen van desde la resolución de conflictos a través de la mediación como la asesoría jurídica a la ciudadanía. En este sentido, “es sumamente positivo que dichas Casas resuelvan conflictos de carácter escolar, comunal, familiar, patrimonial y laboral, siempre y cuando, por supuesto, sean mediables. Es aquí donde la asesoría jurídica juega un gran papel, pues como sabemos muchas personas no tienen acceso a la administración de justicia por su baja escolaridad, ignorancia o simplemente por apatía<sup>99</sup>”.

### **Paraguay**

En el año 2008, el Centro de Estudios Judiciales del Paraguay inició un proyecto cuyos objetivos eran “Fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración de justicia en Paraguay (...) y promover el acceso a la justicia en la ciudad de San Pedro por medio de la instalación a nivel comunitario de la modalidad “multipuertas”, que opere y articule como centro de apoyo local los diferentes servicios de justicia<sup>100</sup>”. Para ello se pudo “concretar un convenio de trabajo interinstitucional con la Gobernación del Departamento de San Pedro, que se constituiría en adelante como la institución de referencia para la instalación del modelo multipuertas”.

**El Centro “abriendo puertas” de San Pedro o Casa de justicia de San Pedro**, ofrece los siguientes servicios a los ciudadanos de la comunidad: a) Servicios de información a la ciudadanía, orientación jurídica básica y derivación con asistencia para la gestión de conflictos; b) Servicios de Mediación Social; c) Promover Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos; c) Impulsar, estrechar relaciones colaborativas y participar en

---

<sup>98</sup> DAVIS, William E., DATTA Razili K. *La implementación de programas de RAC en sectores de justicia en desarrollo*, Sistemas Judiciales

<sup>99</sup> PETRONA SÁNCHEZ, Ruth, *La mediación como una resolución alterna a los conflictos en materia de familia, específicamente en los alimentos en el Salvador*, Trabajo para graduación, Universidad Francisco Gavidia, 2003

<sup>100</sup> RIVAS, Marta; CARDOZO SÁNCHEZ, Livia y SCHVARTZMAN, Gabriela, *Análisis del modelo de casa de justicia en Paraguay, San Pedro: “abriendo puertas al acceso a la justicia y participación”* Centro de Estudios Judiciales

el desarrollo de redes institucionales y sociales y d) Promover el acceso a la información pública y educación cívica”<sup>101</sup>.

Se han podido obtener los datos de funcionamiento que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla n° 16					
	2009	2010	2011	Enero-Agosto de 2012	TOTAL
<b>Casos gestionados</b>	60	232	302	453	<b>1.047</b>
<b>Personas Beneficiadas</b>	300	1160	1510	3312	<b>6.282</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios Judiciales

### **República Dominicana**

Existen dos mecanismos diferenciados en República Dominicana: Las Casas Comunitarias de Justicia y los Centros de Mediación Familiar (CEMEFA's).

Las **Casas Comunitarias de Justicia** surgen a partir del año 2006, con el proyecto “Acceso Ciudadano a la Justicia” de la organización Participación Ciudadana, con el apoyo financiero de la USAID<sup>102</sup>. En su página web<sup>103</sup> se acredita la existencia de 4 sedes: 2 en Santiago (Cienfuegos y La Joya), una en Herrera (Santo Domingo Oeste) y otra en Villa Rosa (La Vega).

Entre los servicios que ofrece destacamos los siguiente: a) Mediación y Conciliación; b) Información legal; c) Orientación Legal popular; d) Derechos de la mujer, el niño y la comunidad; e) Educación ciudadana; f) Fiscalía y otros más. Está prohibido que las Casas Comunitarias de Justicia conozcan casos de: a) cualquiera donde haya un uso de la violencia; b) seguimiento de casos de agresiones; c) Narcotráfico y lavado de dinero y d) Corrupción<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> RIVAS, Marta; CARDOZO SÁNCHEZ, Livia y SCHVARTZMAN, Gabriela, *Análisis del modelo... Op. cit. pág. 52*

<sup>102</sup> PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Casa Comunitaria de Justicia para cobijar nuestros derechos*, 2010, pág.19

<sup>103</sup> <http://ccj.org.do/>

<sup>104</sup> PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Casa Comunitaria de Justicia... Op. cit. pág. 53*

Los **Centros de Mediación Familiar (CEMEFA's)** fueron creados por la Resolución de la Corte Suprema de Justicia N° 886-2006 del 20 de abril de 2006. Estos centros atienden conflictos de carácter familiar y comunitario, destacando entre ellos: Partición de bienes, Guarda, Regulación de visitas, Filiación, Autorización de viajes, Conflicto comunitario y Manutención.

Por norma general, las Casas de Justicia no suelen tener un ámbito material tan reducido a la hora de conocer causas. A pesar de ello, hemos decidido integrar los CEMEFA's en este epígrafe ya que los servicios que ofrecen sí que se identifican con los de una oficina "multipuertas". Estos servicios constan de: a) Ofrecer servicios de mediación en los casos que les son derivados y en los casos espontáneos; b) Ofrecer servicios de información y orientación sobre mediación familiar; c) Dar seguimiento a los casos y d) Asistencia social y psicológica.

Estos centros han ido incorporándose a la oferta de Casas Comunitarias de Justicia, existiendo dos Unidades de Mediación apoyando a las casas de Herrera y Cienfuegos. Las proyecciones para el 2013 son expandirse en Santo Domingo Este, Los Alcarrizos y en el Palacio de Justicia de Santiago.

Desde su constitución en 2006, hasta abril de 2013, los CEMEFA's han realizado 12.235 mediaciones, involucrando 110.010 personas. De estas mediaciones, 7.194 corresponden a conflictos familiares y 4.179 a conflictos comunitarios.

#### ➤ **4. Arbitraje Comercial Nacional e Internacional**

El arbitraje es uno de los MAPJ más extendidos en los países de la región. Su regulación ha estado presente en los principales códigos procesales, reconociendo la validez jurídica de los acuerdos alcanzados. En la primera ola de MAPJ, el arbitraje es mencionado y regulado en las leyes generales de la práctica mayoría de países estudiados. A su vez,

también se ha priorizado la vía arbitral para resolver los conflictos internacionales en que son parte empresas extranjeras. Los países latinoamericanos han reforzado este mecanismo para favorecer la confianza de los inversores extranjeros vistos los problemas de corrupción e ineficiencia que históricamente caracterizan la justicia civil y comercial de la región.

Uno de los factores que han motivado la gran expansión del arbitraje ha sido la Ley Modelo UNCITRAL sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1986, modificada en el 2006. Dicha ley fue concebida por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y busca implantar a nivel internacional una regulación del arbitraje en los ordenamientos jurídicos nacionales lo mayor homogénea posible. Otro apoyo fundamental ha sido el apoyo de las Cámaras de Comercio locales, que han ido incorporando dentro de sus servicios centros de arbitraje privados para facilitar la resolución extrajudicial de los conflictos de las empresas que las conforman.

La fórmula típica de arbitraje observada se identifica con centros de arbitraje privados, reconocidos legalmente pero con un funcionamiento autónomo. La conexión con el sistema de justicia formal tan solo se prevé para temas muy puntuales como la ejecución de los acuerdos ante el juez correspondiente. A pesar de ello, el arbitraje es un mecanismo para resolver controversias más (caracterizado por la intervención de un tercero que adopta una solución que las partes previamente han decidido aceptar), y es susceptible de ser implementado en otras realidades distintas a las controversias comerciales entre particulares o empresas. Hemos detectado experiencias que así lo demuestran y que resumiremos a continuación.

- **Otras formas de arbitraje**

Un ejemplo es el **Centro de Arbitraje Popular “Arbitra Perú”** implementado a través de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos de Perú. La finalidad de este centro es ofrecer a los ciudadanos un servicio de arbitraje a precios económicos para que puedan someter conflictos de carácter privado que no excedan de 20 Unidades Impositivas Tributarias<sup>105</sup>.

En el procedimiento que se lleva a cabo ante los **Juzgados Especiales Civiles en Brasil**, existe una posibilidad de abrir una instancia arbitral una vez que no se ha llegado a un acuerdo en la etapa conciliatoria. En concreto, el artículo 24 de la Ley nº 9099 de 1995 que dispone sobre Juzgados Especiales Civiles y Criminales y de otras providencias establece que: “No obtenida la conciliación, las partes podrán optar, de común acuerdo, por el juicio arbitral, en la forma prevista en esta Ley”.

Otro ejemplo de que el arbitraje no es un mecanismo cerrado ni preestablecido, sino una forma para resolver conflictos que puede ser utilizada en diversos procedimientos y de diferentes formas es la instancia de mediación dentro del procedimiento arbitral que hemos registrado en el **Centro Empresarial de Conciliación y Arbitraje (CEDCA) de Venezuela**. Una vez las partes pagan una primera tarifa administrativa de 10.000 bolívares<sup>106</sup>, el centro facilita a las partes sin mayores costos un total de 8 horas de mediación. El nivel de asistencia de las partes es de un 90% dado que “es un servicio que ya han pagado o también por curiosidad”. En algunos casos las partes llegan a acuerdo directamente en la misma audiencia de mediación, donde también se tiene en cuenta la ventaja de alcanzar un acuerdo sin pasar a la etapa arbitral en la cual habría que abonar más tarifas por las partes.<sup>107</sup>

El arbitraje también es empleado para resolver conflictos en el campo de los procedimientos administrativos. Hemos detectado experiencias de **Arbitraje en conflictos laborales** en Chile, Guatemala y Panamá.

---

<sup>105</sup> Aproximadamente 26.000 US \$.

<sup>106</sup> Aproximadamente 1.500 US \$.

<sup>107</sup> Entrevista del 10 de julio de 2013 a Andrés Mezgravis, abogado venezolano especializado en arbitraje y mediación.



## ➤ 5. Los procedimientos administrativos

Los Estados latinoamericanos dentro de los servicios públicos que ofrecen a la sociedad han ido incorporando procedimientos administrativos en los cuales el Estado asume la importancia de facilitar instancias para que los ciudadanos y las empresas lleguen a acuerdos. La particularidad de los procedimientos administrativos es que se encuentran fuera del sistema de justicia ordinario al que tan sólo se puede acudir una vez finalizado el procedimiento administrativo con el objeto de impugnar la decisión obtenida. En estos procedimientos, los profesionales que intervienen para facilitar el acuerdo son empleados públicos que pertenecen al Estado. Las principales tendencias en procedimientos administrativos que han utilizado los Estados de la región se encuentran en el ámbito laboral y de conflictos en materias de consumo tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla n° 17		
País	Materias de consumo	Conciliación laboral
<b>Argentina</b>	Servicio Nacional de Arbitraje de Consumo	Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria
<b>Bolivia</b>	Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y el Consumidor	Conciliación laboral
<b>Brasil</b>	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)	<i>Conciliação</i> trabalhista
<b>Chile</b>	Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	Mediación ante la Dirección del Trabajo
<b>Colombia</b>	Superintendencia de Consumo y Comercio, Sistema Nacional de Consumo (CONGARANTÍA)	Programa de Conciliación Laboral
<b>Costa Rica</b>	Plataforma de Atención al Consumidor (PACO)	Oficina de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>Ecuador</b>	Subsecretaría de Competencia y Defensa del Consumidor	Dirección de Mediación Laboral
<b>El Salvador</b>	Defensoría del Consumidor	Audiencia Conciliatoria por Diferencias Colectivas de Trabajo y por Conflictos Individuales de Trabajo

<b>Guatemala</b>	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor	Ministerio del Trabajo
<b>Honduras</b>	Dirección de Protección al Consumidor	Departamento de Conciliación, Mediación y Arbitraje de la Dirección General del Trabajo
<b>Nicaragua</b>	Dirección de Defensa del Consumidor del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	Conciliación Individual y Colectiva, Procedimiento Administrativo Laboral Oral
<b>México</b>	Procuraduría Federal del Consumidor	Procuraduría de la Defensa del Trabajo Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
<b>Panamá</b>	Departamento de Conciliación de la autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia	Conciliación Individual ante el Ministerio del Trabajo
<b>Paraguay</b>	Dirección General de Defensa del Consumidor del Ministerio de Industria y Comercio	<i>(Sin datos)</i>
<b>Perú</b>	(Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI),	<i>(Sin datos)</i>
<b>República Dominicana</b>	"Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)	Servicios de Mediación y Conciliación del Ministerio de Trabajo
<b>Uruguay</b>	Área Defensa del Consumidor	División Negociación Individual del Ministerio del Trabajo
<b>Venezuela</b>	Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS)	Ministerio del Poder Popular para el Trabajo

Fuente: Elaboración propia

A pesar de que la materia laboral y la de consumo son aquellas que han tenido más presencia en los procedimientos administrativos de los distintos países de la región, existen otros ámbitos en los cuales también se han implementado MAPJ. La siguiente tabla muestra algunas de estas experiencias en otras materias:

Tabla n° 18	
País	Procedimientos administrativos en otras materias
Chile	Mediación por daños en salud ante el Consejo de Estado
Guatemala	Secretaría de Asuntos Agrarios
Honduras	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
Perú	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)
República Dominicana	Conciliación entre inquilinos y propietarios ante la Procuraduría General de la República)

Fuente: Elaboración propia

## ➤ 6. La Justicia de Paz

La Justicia de Paz es una expresión de la justicia formal muy ligada a la cultura jurídica de América Latina debido a la influencia española de la época colonial. La Justicia de Paz se menciona por primera vez en la Constitución Española de Cádiz de 1812, al disponer el art. 282 que el alcalde de cada pueblo debía ejercer el oficio de conciliador, atendiendo aquellas demandas por “negocios civiles o injurias”. A partir de entonces, tras los procesos de independencia, algunos de los nuevos estados latinoamericanos comenzaron a introducir esta figura en su ordenamiento jurídico<sup>108</sup>. Con todo, hemos de mencionar que a día de hoy existe una gran pluralidad de experiencias en justicia de paz en América Latina, cada una de ellas presenta características completamente diferenciadas. Además, se contraponen países donde la Justicia de Paz ha tenido históricamente una fuerte presencia con otros países donde no ha sido así. A pesar de ello, en la siguiente tabla, mostramos aquellos países donde se han detectado experiencias relacionadas con la Justicia de Paz:

<sup>108</sup> Las Constituciones venezolanas de 1818 y 1830, en sus artículos 8 y 178 respectivamente, conciben la figura del juez de paz.

Tabla n° 19	
País	Denominación
Argentina	Jueces de Paz
Bolivia	Juzgados de Paz y Conciliación
Chile	Juzgados de Policía Local
Colombia	Jueces de Paz
Ecuador	Jueces de Paz
El Salvador	Jueces de Paz
Haití	Tribunales de Paz
Honduras	Juzgados de Paz
México	Jueces de Paz
Paraguay	Juzgados de Paz
Perú	Juzgados de Paz y Juzgados de Paz letrados
República Dominicana	Juzgados de Paz Ordinarios, Juzgados Especiales de Tránsitos y Juzgados de Paz para asuntos municipales
Uruguay	Juzgados de Paz Departamentales
Venezuela	Jueces de Paz Comunales y Justicia Vecinal de Paz

## ➤ 7. La Justicia de Pequeñas Causas

Por Justicia de Pequeñas Causas se entienden aquellas “expresiones del sistema de justicia mediante el cual, controversias civiles cotidianas definidas según política pública, cuyos montos de reclamación no exceden de un monto determinado, y son tramitadas a través de procedimientos sumarios y menos formales a los tradicionalmente empleados, generando un menor costo de litigar a las partes”<sup>109</sup>.

En América Latina, se ha asociado este concepto a la justicia de paz y vecinal, de manera “relacionada a formas comunitarias de resolución de conflictos [donde] los jueces empleados no necesariamente son abogados y sus decisiones se fundan en el criterio de equidad (usos y costumbres)”<sup>110</sup>. Dentro de esta concepción también se le atribuyen a los jueces “causas no contenciosas cuyo trámite compete no sólo al

<sup>109</sup> VILLADIEGO, Carolina, *Estudio comparativo justicia civil de pequeñas causas en las américas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 1

<sup>110</sup> Obídem, pág. 2.

Poder Judicial sino a otros entes administrativos<sup>111</sup>”. Ejemplos de esto último serían la rectificación de partidas de nacimiento, asuntos sobre el Estado Civil de las personas u otros actos asociados generalmente a notarios.

A los efectos de esta clasificación teórica y tras haber realizado una sistematización de las experiencias de Justicia de Paz en el apartado anterior, nos focalizaremos en la concepción de la Justicia de Pequeñas Causas *stricto sensu* que caracterizamos al inicio del apartado.

### ***Bolivia***

En la Ley de Organización Judicial 1.455 de 1993 se contempla la posibilidad de crear **Juzgados de Contravenciones y de Mínima Cuantía** en función de la decisión que adopten las Cortes Superiores de Distrito. Las atribuciones de los mismos las define el artículo 188 de la mencionada Ley: “Conocer en primera instancia de las acciones personales, reales y mixtas sobre bienes inmuebles, muebles, dinero y valores cuya cuantía será determinada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia”. Los juzgados estarán formados por un juez y un testigo actuario, “debiendo estos ser ciudadanos idóneos y sin prohibición legal alguna para el ejercicio de las funciones asignadas” tal y como establece el artículo 197 de la Ley 1455 de 1993.

A modo de referencia, en el año 2012, la cuantía tope establecida para que conozcan de las causas los Juzgados de Contravenciones y de Mínima Cuantía estaba fijada por la Corte Superior de Justicia de Sucre entre 1 y 500 Bolivianos (Unos 72 US \$ aproximadamente)<sup>112</sup>.

### ***Brasil***

En los años ochenta, Brasil sufrió una gran congestión en su sistema de justicia, que puso en el centro del debate nuevas experiencias para

---

<sup>111</sup> ELENA GUERRA, J. María, *Justicia de Pequeñas Causas*, pág. 7

<sup>112</sup> QUISBERT, Ermo, *Fuentes del Derecho procesal boliviano*, Apuntes jurídicos en la web

mejorar la situación existente<sup>113</sup>. De esta manera, tras una pequeña experiencia de Juzgados Informales de Conciliación, la Ley 7.244 de 1998 crea los Juzgados de Pequeñas Causas. Con la Ley 9.099 de 1999 cambian su denominación a **Juzgados Especiales Civiles y Criminales**.

La Ley 9.099 de 1995 determina que los juzgados especiales civiles y criminales son considerados órganos de la justicia ordinaria para conciliación, proceso, juicio y ejecución en las causas de su competencia. A su vez, los principios inspiradores de estos juzgados son los la oralidad, simplicidad, informalidad, economía procesal y agilidad, con la búsqueda posible de la conciliación y de la transacción.

La competencia de los Juzgados especiales es sobre las siguientes causas: a) Aquellas cuya cuantía no exceda de 40 salarios mínimos<sup>114</sup> b) Las sometidas por el código del proceso civil al procedimiento sumario; c) La acción de desalojo para uso propio d) Las acciones posesorias sobre bienes inmuebles de valor no superior a 40 salarios; e) Exclusión de causas alimentarias, quiebras, fiscal, de interés para la hacienda pública.

### ***Costa Rica***

La Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica regula en su capítulo III los **Juzgados de Menor Cuantía y Contravencionales** a los que les atribuye competencia sobre las siguientes materias:

En civil conocerán de los procesos monitorios, hipotecarios y prendarios de menor cuantía (excepto de los que correspondan a los tribunales especializados); De todo lo relativo a la Ley de arrendamientos urbanos y suburbanos aun cuando el Estado fuese parte y de toda diligencia de pago por consignación.

---

<sup>113</sup> PEDROSO, João y TRINCÃO, Catarina, *Las experiencias de Italia, España, Brasil y Portugal*, El Otro Derecho, núm. 30, Junio de 2004, Bogotá (Colombia).

<sup>114</sup> Aproximadamente, unos 13.000 US \$.

En materia laboral tendrán competencia sobre aquellas causas que no excedan del monto que determine la Corte y de todas las infracciones de la legislación laboral.

En materia penal, les corresponde competencia sobre las contravenciones (faltas) y las faltas de policía.

### **Uruguay**

La Ley 18.507 de causas judiciales originadas en relaciones de consumo, fue bautizada por una parte de la doctrina como **Ley de Pequeñas Causas en materia de relaciones de consumo**<sup>115</sup>. El artículo 1 de la Ley 18.507 contempla que “si el valor total de lo reclamado en la demanda no supere el valor equivalente a 100 Unidades Reajustables”<sup>116</sup> la demanda se presentará ante el Juzgado de Paz correspondiente conforme a los criterios generales de competencia.

El procedimiento comienza con una audiencia de conciliación previa y, finalizada la misma, el Juez procederá a dictar la sentencia que “sólo en casos excepcionales, podrá prorrogarse el dictado de la misma por un plazo de hasta tres días” (Art. 2.5 de la Ley 18.507).

En caso de no alcanzarse un acuerdo y de que la parte demandante quiera continuar con el procedimiento, deberá presentar un escrito adjuntando la “inútil tentativa de conciliación”<sup>117</sup> para que se le asigne turno en el correspondiente Juzgado de Paz.

### ➤ **8. La Justicia Itinerante**

Una de las particularidades de la mayoría de países de América Latina son las grandes extensiones geográficas de los mismos, que hacen que los desplazamientos internos para los ciudadanos sean largos y costosos, sobre todo, en base a un gran déficit de infraestructuras en

---

<sup>115</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL URUGUAY, *Comunicado: Suprema Corte de Justicia estableció los requisitos para la aplicación de la Ley de Pequeñas Causas en materia de Relaciones de Consumo*, 2009

<sup>116</sup> Aproximadamente, unos 3.000 US \$

<sup>117</sup> Obídem, pág. 1.

comparación con el mundo desarrollado. Muchas veces, los habitantes de las localidades más alejadas, tienen muchas dificultades para desplazarse a aquellos núcleos poblacionales donde se encuentran las instituciones del sistema de justicia formal. Es por ello, que en muchos países se han creado mecanismos para facilitar la presencia de operadores del sistema de justicia formal o informal allí donde se encuentran personas que están privadas del Acceso a la Justicia por barreras de carácter geográfico.

Se he entendido la Justicia Itinerante como “aquella figura jurídica en la cual el juez u operador de justicia se traslada a impartir justicia a zonas alejadas del despacho del juzgado, o de la sede de prestación del servicio, por razones de débil cobertura, o de difícil acceso en determinadas zonas”<sup>118</sup>.

### **Argentina**

Los **Centros de Acceso a la Justicia** de los que hablamos en el apartado de Casas de Justicia (pág. 50), cuentan con 13 servicios itinerantes, que buscan acercar los servicios de los Centros a aquellas zonas más marginales de las ciudades argentinas.

En la provincia de **Chubut**, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa suelen trasladar a sus funcionarios a localidades al interior de la provincia, “a efectos de prestar servicios en sitios distantes de las ciudades cabecera de Circunscripciones Judiciales”.

En la provincia de **Entre ríos**, se llevó a cabo en el 2008, el programa piloto “La justicia va a los barrios”, consistente en prestar a los vecinos de la ciudad de Paraná los servicios del turno voluntario del Juzgado de Paz: certificación de firmas y partidas, poderes, autenticación de copias, autorización de matrimonios, etc.

---

<sup>118</sup> MUÑOZ LAVAJOS, Natalia, *Justicia itinerante en zonas con limitada cobertura de operadores de justicia en el territorio nacional*, Bogotá, 2009, pág. 2.



En la provincia de **San Luis**, El acuerdo n ° 710/08 del Superior Tribunal de Justicia prevé “que el Superior Tribunal de Justicia podrá disponer por intermedio del centro de mediación judicial la prestación del servicio de mediación en cualquier lugar de la provincia, cuando así se solicite, mediante el traslado de los mediadores que a tal efecto se designen”.

En **Santiago del Estero**, a través de una resolución de la Fiscalía General de junio de 2008,” se dispuso que las Defensorías de Instrucción en lo Criminal y Correccional y en lo Civil y de Familia de las distintas circunscripciones, trasladen sus despachos una vez por mes, a una localidad del interior, conforme un cronograma preestablecido. En 2011, se concretó la primera visita de la Defensoría Móvil el día 12 de mayo en la Ciudad de Quimilí”<sup>119</sup>.

### ***Brasil***

El marco regulatorio de los Juzgados Especiales Civiles en Brasil concede mucha libertad para que los Tribunales de Justicia Federales regulen las características principales de los mismos. De esta manera, “los juzgados itinerantes conocidos en Brasil como **juzgados viajantes y juzgados de tránsito**” se encuentran integrados dentro de la estructura orgánica de los Juzgados Especiales Civiles.

Estos juzgados están integrados por el juez, los conciliadores y las partes, que recorre en forma periódica los barrios de la ciudad para atender y realizar audiencias en derecho y en forma gratuita. Dichos jueces son competentes para resolver de los siguientes asuntos: a) Ejecución de títulos extrajudiciales (cheques, contratos, etc.); b) Procedimientos de cobro y resarcimiento de daños (daños en accidentes de tránsito); c) Desalojo para uso propio del inmueble; entre otros problemas cotidianos. No resuelven causas laborales, de familia, contra

---

<sup>119</sup> Toda la información de servicios itinerantes en las provincias argentina se ha recopilado gracias al sitio web de la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación argentina.

personas jurídicas de derecho público, y causas cuyo valor sea superior a 40 salarios mínimos<sup>120</sup>.

Se han detectado experiencias de Juzgados Itinerantes en los siguientes estados: Acre, Amapá), Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Rio Grande do Sur, Santa Catarina, Pernambuco, Sao Paulo y Distrito Federal

El Tribunal de Justicia de Amapá, un estado en el que el 70% del territorio está integrado por ríos y selva, se ha llevado a cabo el programa **Justicia a Bordo**, donde un barco destinado a acercar asistencia jurídica a una población estimada de 60.000 que viven en zonas asiladas.

En el Estado de Ceará<sup>121</sup>, se implementaron unos **Juzgados Móviles**, destinados a personarse en aquellos accidentes de tránsito en que no haya consecuencia de muerte. Su objetivo es realizar una conciliación en el mismo lugar del accidente. Para ello, los vehículos cuentan con un conciliador, un oficial evaluador y un conductor en funcionamiento continuo las 24 horas del día. Tras cada jornada de trabajo, los equipos tienen 96 horas de descanso. A su vez, están equipados con teléfono celular, computador, radio, fax e impresora. Los datos de funcionamiento encontrados son muy antiguos y no se podido averiguar si en la actualidad siguen funcionando.

## **Colombia**

En el municipio de Soacha, un grupo de 12 Conciliadores en Equidad constituyó la **Organización de Conciliadores en Equidad del Municipio de Soacha**. Los datos consultados hablan de un total de 60 Conciliadores de los cuales 20 ofrecen sus servicios en la Casa de justicia y los otros 40 se reparten por puntos clave de las 10 comunas del municipio. Cada uno de los puntos cuenta con un coordinador y unos horarios y turnos establecidos.

---

<sup>120</sup> MUÑOZ LAVAJOS, Natalia, *Justicia itinerante...* Op. cit. pág.60

<sup>121</sup> RENATO NALINI, José, *Juzgados Especiales en el Brasil*, Departamento de derecho internacional de la Organización de Estados Americanos.

Los datos disponibles dicen que en enero de 2008, entre los conciliadores de la Casa de Justicia y los itinerantes, atendieron a un total de 426 personas. Según el Director de la organización el 86% de los acuerdos conciliatorios son cumplidos<sup>122</sup>.

### **Guatemala**

Dentro de los objetivos estratégicos de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, está el fortalecimiento del Acceso a la Justicia a través de distintos servicios que incluyen los **Juzgados de Paz Móviles**. Tomando como referencia la experiencia de Brasil, se adquirieron dos buses acondicionados donde el propio Juez de Paz se encarga de realizar audiencias de conciliación. A su vez, lo acompañan un secretario, un oficial, un notificador-comunicador social y un comisario-pilo para conducir el bus. En la actualidad existen dos Juzgados de Paz Móviles, uno en la ciudad capital y otro en Quetzaltenando, donde además de ofrecer el servicio en castellano, también lo ofrece en lengua maya.

Los datos más recientes son del año 2005. En el periodo de enero y junio de ese año, se atendieron 535 consultas, de las cuales 97 casos fueron mediados alcanzándose acuerdo en 79 de ellos<sup>123</sup>.

### **Honduras**

También se ha acreditado la existencia de Juzgados de Paz Móviles en Honduras, gracias al apoyo financiero del Banco Mundial. Su principal función es resolver conflictos de forma extrajudicial a través de la conciliación básicamente en materia laboral y familiar. También tiene facultades para tramitar demandas civiles y denuncias por faltas penales en caso de no lograrse un acuerdo conciliatorio.

---

<sup>122</sup> MUÑOZ LAVAJOS, Natalia, *Justicia itinerante...* Op. cit. pág.60

<sup>123</sup> VARIOS AUTORES, *Justicia de Pequeñas Causas en Guatemala, Juzgados de Paz móviles, Sistemas Judiciales: Otras Justicias*

Existe constancia de que al menos están funcionando 5 Juzgados de Paz Móviles en las localidades de Cortés, Francisco Morazán, Tegucigalpa, San Pedro Sula y Choluteca.

El Juzgado de Paz Móvil de Cortés, entre enero de 2008 y diciembre de 2001, realizó 3. 151 conciliaciones. Los datos también muestran una mayoritaria presencia de usuarias mujeres de estos servicios (2.069 mujeres frente a 1.082 hombres)<sup>124</sup>.

### **Perú**

El Ministerio de Justicia del Perú, dentro del Programa de Mejoramiento de Acceso a la Justicia del BID, implementó en el año 1996 el servicio de **Asistencia Legal Gratuita Móvil (ALEGRA)**. Este proyecto buscaba cumplir los siguientes objetivos: Proveer “servicios de justicia integrados y descentralizados a una realidad rural” y “coadyuvar a la defensa de los derechos de la mujer y los niños en la justicia llamada de Paz no letrada”.

Estas oficinas comunes son un “modelo de juzgado integrado y descentralizado, compuesto por un juez, un fiscal, un abogado, un defensor de oficio, un defensor del pueblo, un médico legalista y un policía en un mismo edificio”<sup>125</sup>.

A día de hoy, se han podido contabilizar en la página web del Ministerio de Justicia<sup>126</sup>, 20 centros ALEGRA, de los cuales tan sólo son móviles los de Ventanilla-Callao y Apurímac-Andahuaylas.

### ➤ **9. Los servicios de información y orientación jurídica**

Dentro del concepto amplio de Acceso a la Justicia, se hizo hincapié en la importancia de atender las necesidades jurídicas insatisfechas en la población, incluso antes de que se haya creado el conflicto. Para ello hemos incluido en la presenta investigación aquellas iniciativas

---

<sup>124</sup> MALJIK FLORES, Luis Enrique, *Juzgados de Paz Móviles en la República de Honduras*, Ponencia seleccionada en el X Seminario de Gestión Judicial, Buenos Aires, 2012.

<sup>125</sup> MUÑOZ LAVAJOS, Natalia, *Justicia itinerante...* Op. cit. pág.58

<sup>126</sup> <http://sistemas3.minjus.gob.pe/alegra/nuestras-oficinas>

relacionadas con la información y la orientación a los ciudadanos acerca de los derechos de los que son titulares así como de las distintas posibilidades que le facilita el sistema de justicia para resolver sus conflictos.

### ***Argentina***

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.), las **Unidades de Orientación y Denuncias del Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A** se crearon con la idea de brindar información y orientación a los ciudadanos, recibir denuncias, fomentar la resolución alternativa de los conflictos y favorecer el Acceso a la Justicia. En la actualidad cuentan con 14 unidades distribuidas por toda la ciudad<sup>127</sup>.

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa de la C.A.B.A. funcionan las **Oficinas de Orientación al Habitante**. Forman una red de 16 sedes en la ciudad que se encargan de facilitar soluciones a grupos vulnerables en el marco de procedimientos administrativos o de manera previa a la vía jurisdiccional

Se han detectado experiencias semejantes en otras provincias argentinas como Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe y Santiago del Estero.

### ***El Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales***

Dentro del ámbito de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), funciona este programa internacional, que tiene entre sus objetivos favorecer el Acceso a la Justicia con un claro enfoque en grupos vulnerables como mujeres víctimas de violencia, población en zonas rurales y grupos indígenas.

---

<sup>127</sup> <http://www.fiscalias.gob.ar/al-habitante/acerca-de-mpf/uod-unidades-de-orientacion-y-denuncia/>

A día de hoy, este programa funciona en “Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Muy pronto también estará en El Salvador”<sup>128</sup>.

Una de las características principales de esta iniciativa es que los facilitadores judiciales son líderes nombrados por la propia comunidad que asisten a un programa de formación de 40 horas iniciales y que posteriormente se reúnen una vez al mes con el Juez local que también es el encargado de supervisarlos.

Sus funciones incluyen los siguientes servicios: a) Auxiliar a los jueces en trámites; b) Difundir leyes y normas cívicas entre la población; c) Asesorar en trámites y procedimientos; d) Acompañar con los trámites; e) Auxiliar a la población y a los operadores de justicia y f) Coordinar acciones con los gobiernos municipales<sup>129</sup>.

El servicio en la actualidad está disponible para 2.500.000 de personas y ha ofrecido 150.238 servicios y beneficiado a 582.000 personas<sup>130</sup>.

## ➤ **10. La Justicia Indígena**

Se puede definir la Justicia Indígena como el conjunto de normas, procedimientos y sanciones presentes en los pueblos originarios que buscan regular el orden social en el ámbito de una comunidad indígena. Las distintas formas a través de las cuales los grupos indígenas resuelven sus conflictos son muy heterogéneas y van a depender de las particularidades y de las tradiciones de cada una de las comunidades.

En las últimas décadas, en América Latina se han venido produciendo importantes avances en esta materia. Existen distintos factores que han contribuido a situar la temática de la Justicia Indígena dentro del debate del Acceso a la Justicia y la consolidación del Estado democrático.

---

<sup>128</sup> Entrevista del 1 de julio de 2013 a Pedro Vuskovic, Coordinador del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales

<sup>129</sup> [www.facilitadoresjudiciales.org](http://www.facilitadoresjudiciales.org)

<sup>130</sup> *Ibíd*em

Por un lado, en el ámbito del derecho internacional, los derechos de los pueblos indígenas se han visto legitimados por la aparición de diversos textos legales.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, les reconoce a los pueblos indígenas en su artículo 3 el derecho de “gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación”. El artículo 5 establece que deberán “reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”.

Por su parte, el 13 de septiembre de 2007 se aprueba por la Asamblea General de la ONU la “Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas” donde se les reconocen una serie de derechos colectivos de carácter social, cultural, económico y político. A su vez, el artículo 3 reconoce que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación”.

Otro componente importante se encuentra en aquellas posiciones que reconocen el carácter multicultural de los Estados. En estos casos, el reconocimiento de la Justicia Indígena supone un factor más dentro de un proceso político más amplio que busca reivindicar el rol de los pueblos originarios dentro de la estructura del Estado. De esta manera se produce un cambio de paradigma en el que los pueblos originarios dejan de estar *subordinados políticamente y subvalorados culturalmente*, para pasar a ser sujetos de derechos colectivos con capacidad de auto regularse. A través de esta visión se rompe la visión

del Estado como una nación homogénea, dando paso al reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística y legal<sup>131</sup>.

Sin duda, un factor decisivo del avance de la Justicia Indígena en América Latina, tiene que ver con la fuerte presencia de población indígena en algunos países de la región. Por ejemplo, en Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, a través de la información recopilada en los Censos Nacionales del año 2007, ha podido acreditar la existencia de 332.975 indígenas en el país.

En Bolivia, la población indígena ascendería a 4.915.245 personas según un estudio<sup>132</sup> de la CEPAL publicado en el año 2005, en base a los datos del Censo de Población y Vivienda del 2001.

A continuación diferenciaremos tres tipos de reconocimiento que ha tenido la Justicia Indígena en los distintos países de la región.

- Existencia de una Jurisdicción Especial regulada constitucionalmente.

Una serie de países vinculados a la Comunidad Andina de Naciones, ha optado por reconocer con el mayor status posible la Justicia Indígena, incorporándola en sus textos constitucionales y a su vez reconociéndola como una jurisdicción especial.

De forma general, las distintas fórmulas utilizadas les reconocen funciones jurisdiccionales a las autoridades originarias y campesinas, de acuerdo a sus costumbres y a través de sus propias normas y procedimientos<sup>133</sup>. En la siguiente tabla mostramos los países que cumplen estas características:

---

<sup>131</sup> YRIGUYEN FAJARDO, RAQUEL, *Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos*, El otro derecho, número 30. Junio de 2004. Bogotá D.C., Colombia

<sup>132</sup> BID-CEPAL, *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Santiago de Chile, 2005

<sup>133</sup> YRIGUYEN, Raquel . op cit. **PÁG .ANTERIOR**



Tabla n° 20		
País	Denominación	Regulación Constitucional
<b>Bolivia</b>	Jurisdicción Indígena Originario Campesina	Capítulo IV de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2009.
<b>Colombia</b>	Jurisdicción Especial Indígena	Art. 246 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991
<b>Ecuador</b>	Jurisdicción Indígena	Art. 171 de la Constitución del Ecuador del 2008
<b>Perú</b>	Jurisdicción de las Comunidades Campesinas y Nativas	Art. 149 de la Constitución Política del Perú de 1993
<b>Venezuela</b>	Jurisdicción Especial Indígena	Art. 260 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Fuente: Elaboración propia

- Jurisdicción Indígena subordinada a la Jurisdicción Estatal.

En otros países, la Justicia Indígena no ha gozado del grado de reconocimiento que describimos en el subapartado anterior. En estos casos, hablamos de un *pluralismo jurídico aditivo*, donde la justicia indígena se encuentra subordinada a la justicia del estado. De esta manera, a las comunidades indígenas se les reconocen sus normas, procedimientos y especificidades culturales y a la población indígena se les conceden algunas garantías especiales como el derecho a intérpretes y a defensores<sup>134</sup>.

En estos Estados, se han tratado de integrar algunas expresiones de Justicia Indígena dentro de alguna institucionalidad creada por el propio Estado. Algunos ejemplos serían los Juzgados de Conciliación Indígena en México, la Mediación ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en Chile o Los facilitadores judiciales Whita en Nicaragua.

- Justicia Indígena completamente autónoma

<sup>134</sup> SIERRA, María T. *derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la interlegalidad*. Revista IIDH, 2005.

Un tercer grupo lo forman aquellas comunidades indígenas que resuelven sus conflictos según sus procedimientos ancestrales pero sin ningún tipo de reconocimiento por parte del Estado, ni ninguna relación con el mismo. Hemos leído experiencias al respecto en Guatemala y Panamá.

## **HALLAZGOS PRELIMINARES: LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN CON EL SISTEMA DE JUSTICIA FORMAL**

---

Uno de los principales desafíos con los que se enfrentan los MAPJ tiene que ver con su relación con el sistema de justicia formal. En las distintas entrevistas a actores de la región, gran parte de las preocupaciones acerca de su funcionamiento tienen que ver con la interrelación con los tribunales ordinarios. A continuación reproduciremos los principales puntos conflictivos que se han detectado.

### **La validez jurídica de los acuerdos entre particulares**

Principalmente se han detectado dos grandes tendencias en relación a la validez jurídica que puede tener un acuerdo alcanzado por las partes a través de un MAPJ:

-El acuerdo es ejecutorio y goza de efecto de cosa juzgada.

Ejemplo: Artículo 47 de la Ley de Arbitraje y Mediación de Ecuador dispone que “el acta de mediación en que conste el acuerdo tiene efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada y se ejecutará del mismo modo que las sentencias de última instancia siguiendo la vía de apremio, sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna, salvo las que se originen con posterioridad a la suscripción del acta de mediación”.

-El acuerdo debe ser homologado ante una autoridad judicial.

Ejemplo: Artículo 9 de la Ley 7727 sobre resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social de Costa Rica: “Los acuerdos de mediación judiciales una vez homologados por el juez, y los extrajudiciales, tendrán autoridad y eficacia de cosa juzgada material y serán ejecutorios en forma inmediata.

Una de las principales críticas de algunos operadores de justicia del sistema formal a los MAPJ tiene que ver con la capacidad de los mediadores, líderes de la comunidad u otros prestadores del servicio, de producir o facilitar un acuerdo que se revista de validez legal. En Colombia, las actas de conciliación producidas por los Conciliadores en Equidad (líderes comunitarios legos) tuvieron problemas con su cumplimiento ya

que “vistas con el ojo del abogado eran rechazadas de plano por no tener errores ortográficos o por no cumplir las condiciones de ser claras, expresas y exigibles”<sup>135</sup>.

Una de las principales soluciones para conceder validez jurídica a los acuerdos tiene que ver con la necesidad de homologación del acuerdo por el órgano judicial correspondiente. En ese caso, la principal dificultad reside en que el sistema de justicia civil en la región se caracteriza por su lentitud. Esto supone que aquella causa que se ha gestionado rápidamente a través de un MAPJ obteniendo un acuerdo en un tiempo razonable tenga que pasar por un sistema judicial colapsado, produciéndose en ese caso un “atasco a la salida” del acuerdo.

El Sistema Nacional de Mediación Familiar de Chile, establece que aquellos centros de mediación licitados a los cuales se les asigna un volumen elevado de causas deben contar con un asesor legal para verificar que los acuerdos sean conformes a derecho. Esta figura de un supervisor jurídico del acuerdo puede contribuir a prescindir de la figura de la homologación por el órgano judicial, otorgando fuerza de sentencia al acuerdo per sé. En el caso de la mediación familiar en Chile, a pesar de existir la figura de un supervisor legal del acuerdo de las partes, el centro de mediación tiene que remitir el acuerdo al tribunal de familia correspondiente para que el acuerdo tenga efectos plenos.

En los Centros de Mediación del Poder Judicial de la provincia argentina de Tierra del Fuego, el acuerdo obtenido en la mediación tiene plenos efectos jurídicos sin necesidad de homologación por parte del juez ordinario<sup>136</sup>. Eso sí, la supervisión de las exigencias jurídicas del acuerdo está presente en el proceso de mediación ya que es obligatoria la asistencia letrada en dicho proceso. La explicación la encontramos en el rechazo que supuso la aparición de la mediación por parte de los

---

<sup>135</sup> Entrevista a Hilda Stella Rojas, cit. pág. 36.

<sup>136</sup> Artículo 7 de la Ley Provincial de Tierra del Fuego n° 804 : “ El acuerdo al que arribaren las partes equivaldrá a una sentencia y no requerirá homologación salvo que se refieran a cuestiones de derecho laboral, constituyendo el acta respectiva título ejecutivo suficiente para su ejecución en caso de incumplimiento

Colegios de Abogados, que se resolvió integrando a éstos de forma obligatoria en la mediación.

Con objeto de potenciar el debate en este punto, mencionaremos el caso español con la aparición de la Ley 5/2012 de 6 de julio de 2012 de mediación civil y mercantil que incorpora la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles mercantiles. En dicha ley se establece que el acuerdo “es vinculante para las partes pero para que tenga fuerza ejecutiva se puede elevar a escritura pública”<sup>137</sup>. Con esta posibilidad se estaría autorizando a los fedatarios públicos para homologar acuerdos de mediación entre particulares, verificando que éstos se ajusten a derecho sin la necesidad de acudir ante un órgano judicial.

### **Los mecanismos de derivación de causas**

Dentro de los vínculos formales entre los MAPJ y el sistema de justicia formal, hemos podido comprobar que es fundamental que exista un eficaz sistema derivación con el objetivo de poder redistribuir las causas que conoce el Estado hacia las distintas salidas que el sistema de justicia (visto desde un punto de vista amplio) ofrece.

En entrevistas a expertos hemos recogido inquietudes al respecto de la calidad en la derivación de casos. En concreto, el argentino Ricardo Fariña<sup>138</sup> menciona que “a un sistema se le puede matar por no enviarle causas o por enviarle causas no mediables. Los funcionarios deben estar instruidos sobre el criterio para derivar causas porque, sino, es posible que los juzgados deriven las causas más complicadas que se quieran quitar de encima”.

Una de las experiencias más innovadoras en el desarrollo de los MAPJ han sido las “oficinas multipuertas” donde se busca brindar al ciudadano la respuesta jurídica más acorde con sus necesidades

---

<sup>137</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, *Panel de expertos: Modelo Orgánico... Op. cit. pág. 71*

<sup>138</sup> Entrevista del 31 de mayo de 2013 a Gustavo Fariña, Abogado, mediador y miembro de la Fundación Libra.

concretas. De esta manera se pueden desjudicializar muchas causas que de otra manera terminarían en el sistema de justicia formal, ofreciendo respuestas más acordes a la problemática como pueden ser una simple labor asistencial o de información u orientación jurídica. A pesar de ello “es una ideas imple, pero no es fácil de implementar ya que lo difícil es descubrir qué puertas se deben usa para los diferentes tipos de conflictos”. Para poder ofrecer una derivación de calidad es necesario que los funcionarios que desempeñan funciones de atención al público tengan conocimientos de las distintas ofertas de MAPJ disponibles así como de destrezas a la hora de interactuar con personas que en muchas ocasiones acaban de sufrir una situación de especial violencia o gravedad.

Un funcionamiento anómalo de “oficina multipuertas” lo encontramos en Chile con las Unidades de Justicia Vecinal. En ellas existe una burocracia muy ritualista. Un comité estudia el caso, cita a las partes y, al final, un gran porcentaje de las causas se deriva a mediación. Esta forma de proceder gasta tiempo, recursos y la voluntad de las partes<sup>139</sup>.

Uno de los puntos clave tendrá que ver con la capacidad que tengan las personas responsables de realizar la derivación a la hora de valorar y tomar decisiones correctas. Es por ello, que habrá que estudiar y profundizar en los instrumentos y la capacitación que se lleva a cabo con los funcionarios responsables de la derivación de causas. Eso sí, podemos anticipar que la derivación de causas no podrá realizarse de forma automática sino que tendrá que haber un proceso de ponderación real e individualizada de los casos.

La necesidad de contar con eficaces mecanismos de derivación tiene su correspondencia en el ámbito de la reforma a la justicia no penal dentro de la aparición de nuevas teorías que buscan ponderar la complejidad de las causas con el fin de “reorganizar el modo en que los procesos judiciales operan en la práctica”. En concreto, la idea del *Case Management* toma como punto de partida el hecho de que “las

---

<sup>139</sup> Entrevista a Alejandra Mera, cit. pág. 16.

demandas que se presentan frente al sistema judicial son muy heterogéneas. Hay desde casos muy sencillos hasta otros extremadamente complejos y esta complejidad está vinculada en general al grado de controversia entre las partes y al número y variedad de las pruebas que serán necesarias para las disputas (...) Esta idea está fuertemente vinculada a la necesidad de superar la tradicional tardanza de los casos, logrando que las actuaciones judiciales se desarrollen de manera oportuna así como favorecer la utilización de formas abreviadas de solución de los casos que llegan a los tribunales, sea que se trate de fórmulas no judiciales como la mediación o de formas judiciales como el llamado “summary judgment”.<sup>140</sup> Sin duda, a la hora de diseñar mecanismos de derivación para los MAPJ habrá que poner la vista en las experiencias innovadoras que surjan del debate en torno a la reforma del proceso judicial tradicional.

Es importante hacer mención a la presencia de las Tecnologías de la Información (TIC’s) en los mecanismos de derivación. El Sistema Nacional de Mediación Familiar de Chile cuenta con un potente sistema de derivación informática de causas<sup>141</sup>. Al tratarse de mediación obligatoria en determinadas materias, los Tribunales de Familia derivan automáticamente la causa que reciben hacia el centro de mediación correspondiente. Lo mismo sucede con las Corporaciones de Asistencia Judicial (Asistencia jurídica gratuita para personas con pocos recursos) que realizan también la derivación a los centros de mediación a través de una aplicación informática que las tres instituciones comparten. Una ventaja agregada es la posibilidad de acceder a datos fiables que permitan evaluar el funcionamiento del sistema.

---

<sup>140</sup> RIEGO, Cristián, *El sistema de “Case Management” y su aplicación en el contexto chileno*

<sup>141</sup> Entrevista del 17 de junio de 2013 a Daniela Báez, Coordinadora de la Unidad de Mediación del Ministerio de Justicia de Chile.

## **Otras consecuencias de la relación entre los órganos judiciales y los MAPJ**

Se ha constatado que la cercanía entre los MAPJ y los órganos jurisdiccionales tradicionales puede generar tanto actitudes negativas como positivas por igual. Consideramos necesario ilustrar ambas consecuencias con el objetivo de arrojar más luz acerca de las implicancias que se puede generar la cercanía entre la justicia formal y los MAPJ.

En el proceso de entrevistas a actores regionales, hemos constatado la preocupación de algunos de ellos por el contagio de prácticas provenientes de los órganos de justicia formal hacia el funcionamiento de los MAPJ. En concreto el principal riesgo constatado tiene que ver con la influencia del excesivo formalismo. A nivel regional, la naturaleza de los MAPJ, tanto en sus principios inspiradores como en su regulación normativa, se fundamenta en la flexibilidad en el procedimiento y la informalidad en las actuaciones salvo excepciones concretas. El hecho de que muchos MAPJ tengan vínculos establecidos con los órganos judiciales puede suponer el contagio de las prácticas formalistas y burocratizadas que caracterizan al sistema de justicia formal no penal en toda la región. En este sentido, J. E. Vargas afirma que “el problema de acercar los MAPJ al sistema formal es que se terminen formalizando, que se fagocite la estructura y que pierdan la frescura que tienen”

En una de las entrevistas a expertos realizada<sup>142</sup>, se nos traslada la existencia de un formulario online que el Ministerio de Justicia obliga a los mediadores a cumplimentar al momento de realizar la mediación. En algunos mediadores este formulario hace que se centren más en la tarea de cumplimentar correctamente los datos que en el éxito del proceso de mediación.

Otro punto importante tiene que ver con la presencia del expediente escrito. Siguiendo de nuevo a Ricardo Fariña: “la conciliación es una isla

---

<sup>142</sup> Entrevista a Daniela Baez, cit. pág. 68.



para dejar el expediente de lado y ver el conflicto desde otro lugar. Los funcionarios están acostumbrados a llevar el expediente y dar vueltas entorno a la idea de la demanda y la posición procesal de las partes”.

También es necesario matizar que la buena conexión entre los MAPJ y los órganos judiciales ha dado muy buenos resultados en muchos de los países de la región. A la hora de establecerse vínculos de coordinación entre los órganos de la justicia y ordinaria y los MAPJ se han detectado tanto vínculos de carácter formal (regulados normativamente o vínculos por cauces administrativos preestablecidos) como vínculos de carácter informal<sup>143144</sup> (comunicaciones espontáneas entre los distintos operadores). Aparentemente, el éxito en la coordinación no depende necesariamente de que los vínculos sean de carácter formal o informal<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> En la entrevista a Ricardo Fariña, hablando de mediación penal, nos expone varios casos conocidos donde los fiscales, dada la acumulación de causas que tienen, se ponen en contacto de manera informal con los mediadores que han trabajado los casos para ver en qué entrado se encuentran las mismas.

<sup>144</sup> Entrevista a Ulf Christian Eiras Nordenstahl (cit pág. 50), nos explica que la coordinación se realiza de forma telefónica, además “es muy raro que yo tenga que firmar una nota o un oficio. Eso cuando hay necesidad de un dato fehaciente. Es más, las notificaciones las hacemos por correo. No tenemos firma digital”.

<sup>145</sup> En Costa Rica, 3 Casas de Justicia trabajan en colaboración con el Poder Judicial de manera informal (En la actualidad se encuentran negociando una directriz que oficialice la relación). Tras reuniones informales con los jueces se ha conseguido que las Casas de Justicia reciban gran cantidad de casos de manera extraoficial. (Entrevista Laura Carmiol cit. pág. 52)

## **DESAFÍOS: DIMENSIONES E INFORMACIÓN A PROFUNDIZAR RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO E IMPACTO DE LOS MAPJ EN AMÉRICA LATINA**

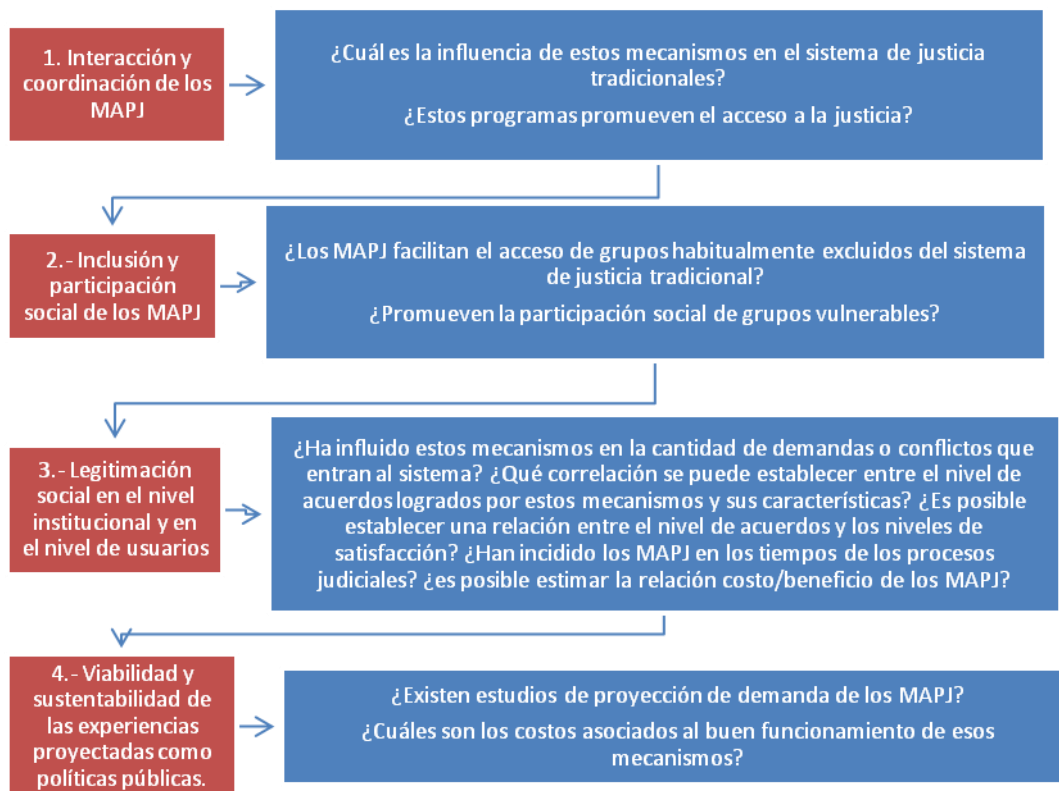
---

Uno de los principales hallazgos de este estudio base es la incertidumbre que hay, debido a la inexistencia de información estadística confiable, local o comparada, respecto al funcionamiento y evaluación de impacto de los mecanismos alternativos al proceso judicial, en varias de las dimensiones principales que se propuso esta investigación en sus inicios.

Estas dimensiones están enmarcadas desde la mirada de las políticas públicas que pretenden generar acceso a la justicia. Estas nos permitirán después de este estudio formular preguntas asociadas a ellas y así ir definiendo los temas que profundizaremos en los estudios de casos que desarrollaremos en la siguiente etapa del Proyecto.

Las dimensiones que fueron cubiertas en esta investigación para definir qué información existía y cuál no, son: la interacción y coordinación de los MAPJ con el sistema de justicia ordinario; la inclusión y participación social de los mecanismos; la legitimación social no solo de los usuarios sino de los sectores políticos, técnicos, académicos y operativos asociados a los mecanismos; viabilidad y sustentabilidad de las experiencias proyectadas como políticas públicas; rol del Estado y definiciones de intervención y financiamiento de éste; entre otros.

Las preguntas asociadas a estas dimensiones son:



Vinculado a lo anterior, se constató la poca información comparada y producida a nivel local para fines de evaluación y socialización de los impactos de estos mecanismos ya implementados.

### ➤ **Déficit de información estadística fiable**

Es posible constatar la falta de información empírica que permita evaluar su funcionamiento y dar cuenta o no de sus resultados. Si bien hay una percepción entre actores y expertos de que en algunos casos hay un impacto positivo especialmente en términos de descongestión (por ejemplo la Mediación obligatoria en Argentina, o el Arbitraje en conflictos entre personas jurídicas ante los centros de arbitraje), inclusive en estos no hay los datos suficientes que permitan con total certeza extraer dichas conclusiones.

En este sentido, ha sido un hecho en toda la fase de investigación preliminar las dificultades con que nos hemos encontrados a la hora de

recoger datos estadísticos. De los 205 MAPJ identificados, tan solo 54 contaban con datos estadísticos, esto es, poco más del 25% del número total de MAPJ. A nivel de país, de los 19 países estudiados tan sólo en 4 la mitad o más de los MAPJ contaban con este tipo de información. Por otro lado, en dos países no se encontró datos de ninguno de los MAPJ identificados, y en 13 menos de la mitad contaban con ellos.

También hacemos constar que en aquellos MAPJ que funcionan de una manera más informal y espontánea, fue imposible obtener datos estadísticos de calidad. En esos casos, se aprovechará la oportunidad de los estudios de caso, para poder obtener otros parámetros fiables que nos permitan generar conclusiones acerca del impacto real producido por estos mecanismos.

Para cumplir los objetivos de esta investigación hemos consultado directamente en las páginas web vinculadas a los MAPJ y hemos utilizado los canales formales para solicitar información a determinados actores con el objeto de que nos faciliten información estadística. Tras esta recopilación de datos, de los 207 MAPJ identificados, tan sólo 54 contaban con datos estadísticos, esto es, poco más del 25% del número total. A nivel de países, tan sólo en 4 la mitad o más de la mitad de los MAPJ tenían datos. Por otro lado, en 2 países no se encontraron datos de ninguno de los MAPJ y en 13 países se encontraron datos en menos de la mitad de los mecanismos.

A efectos de analizar la presencia de información estadística en los distintos MAPJ observados, procederemos a enumerar aquellos aspectos asociados a las dimensiones que definimos y que consideramos fundamentales para la configuración de estos mecanismos como política pública del Estado:

- *Presupuesto y gasto asignado*

En aquellos países en los que se han implementado a nivel estatal sistemas de mediación o conciliación con carácter general, es común que los esfuerzos económicos del Estado para la implementación de

estas políticas públicas se encuentre consignado en una cuenta dentro del presupuesto asignado del ministerio correspondiente.

Por ejemplo en Argentina, la asignación presupuestaria para “Mediación y Acceso a la justicia” le corresponde como a la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con un presupuesto asignado de 3.976.531 pesos argentinos para el año 2011.

En el caso de Colombia, en el Proyecto General de Presupuesto para el año 2013, dentro de las partidas presupuestarias del Ministerio de Interior y Justicia, no se ha encontrado la previsión presupuestaria del Programa Nacional de Conciliación. Tampoco en su propia página web<sup>146</sup> se han encontrado datos de asignación presupuestaria.

Estos ejemplos nos hacen reflexionar acerca de la necesidad de que aquellas experiencias en las que focalicemos los estudios de caso, existan datos presupuestarios lo suficientemente desglosados y categorizados con la finalidad de poder realizar un correcto análisis que permita obtener, por ejemplo, las siguientes comparativas: Gasto/habitante, Gasto/Usuario, Gasto resolución causa en MAPJ Vs. Gasto procedimiento judicial, Relación Costo Vs. Beneficio, Viabilidad como política pública.

Otro factor a tener en cuenta tiene que ver con el financiamiento de la cooperación internacional a la implementación de los MAPJ. En todo caso se debe agregar al presupuesto asignado por las autoridades nacionales, todos aquellos recursos económicos con los que se ha contribuido desde la cooperación internacional.

Por ejemplo, las Casas de Justicia destinadas a favorecer el Acceso a la Justicia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad (Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Paraguay) han contado con el apoyo financiero de la organización USAID. A pesar de ello, no hemos

---

<sup>146</sup> <http://www.conciliacion.gov.co/>

encontrado ningún tipo de información acerca del gasto que han supuesto estas iniciativas.

- *Valoración de los usuarios*

Para poder corroborar que los distintos MAPJ implementados en la región han contribuido de forma efectiva a favorecer el Acceso a la Justicia de los ciudadanos así como a satisfacer sus necesidades jurídicas insatisfechas, un buen indicador lo podemos encontrar en la valoración que hacen los propios usuarios de los servicios ofertados. A su vez, una buena valoración por parte de la ciudadanía contribuirá a la legitimación del mecanismo como servicio público ofrecido por el Estado.

En el estudio del PNUD y la Fundación Libra “Estudio de la mediación previa obligatoria”, publicado en este 2013, se incluye una valoración a los usuarios del sistema de mediación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) y en la provincia de Rio Negro. En el informe sobre la C.A.B.A., se realizó una encuesta a 45 mujeres y 42 hombres. En el informe sobre Rio Negro, la entrevista contó con un universo de 144 usuarios y usuarias encuestados. A través de las mismas, se busca arrojar información acerca del nivel de asistencia a la mediación, los logros considerados tras haber accedido a la mediación, una valoración general de la misma y preguntas relacionadas con si la mediación ha favorecido el Acceso a la Justicia.

Al respecto, consideramos necesario que la valoración del usuario se calcule sobre muestras de población mayores para poder alcanzar resultados más concluyentes. Además, parece más idóneo medir la valoración de los usuarios de los MAPJ de forma inmediata a la prestación del servicio, preferiblemente tras haber finalizado el procedimiento pertinente en el MAPJ o mientras se encuentran incursos en el mismo.

Una buena experiencia al respecto se ha detectado en el proyecto piloto de las Unidades de Justicia Vecinal en Chile, donde la Dirección de

Gestión y Modernización del Ministerio de Justicia contempla la realización de tres encuestas de satisfacción de usuarios del servicio<sup>147</sup>:

-Un indicador de atenciones que debe cubrir toda persona que ingresa a la Unidad de Justicia Vecinal donde debe indicar su nombre y el motivo de su visita.

-Una encuesta donde se valora la atención recibida por los usuarios en el proceso de recepción del caso.

-Para finalizar, una vez concluido el servicio, se entrega una Encuesta de satisfacción donde se valoran todos los procesos por los que ha pasado el usuario independientemente de la solución positiva o negativa del caso.

○ *Datos de funcionamiento*

Para verificar la eficacia de los MAPJ, será necesario obtener datos estadísticos de funcionamiento fiables. En aquellos casos en los que se ha podido acceder a información estadística, esta suele estar restringida a los siguientes aspectos:

-Número de casos resueltos y no resueltos.

-Número de casos desglosados por materia

-Número de derivaciones a otros órganos.

-Número de atenciones y/o consultas.

A la hora de analizar la viabilidad de estos mecanismos como política pública del Estado se hace imprescindible hacer comparativas entre los datos de funcionamiento de los MAPJ con su incidencia en las estadísticas del sistema de justicia formal. Una de las principales críticas a los MAPJ es que en muchos casos no suponen una reforma al sistema de justicia formal y, algo más grave, que contribuyen a aplazar la misma. Analizando el impacto de los MAPJ en el sistema de justicia formal podremos obtener conclusiones que, llegado el momento, nos podrán

---

<sup>147</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA y UNIVERSIDAD DE CHILE, *Diseño de un modelo de monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal*, junio de 2011.

indicar la pertinencia o no, de implementar un MAPJ en un determinado país, en vez de reformar adecuadamente su sistema de justicia formal.

Por otro lado, es necesario hacer una reflexión acerca del concepto de causa que usualmente es empleado en el mundo judicial y que puede quedar obsoleto en el caso de determinados MAPJ. Un ejemplo tiene que ver con la función que realizan los funcionarios de los servicios de atención e información jurídica, o la propia labor de los facilitadores judiciales. En estos casos, los ciudadanos presentan sus inquietudes y problemáticas, que muchas veces nunca llegan a acceder al sistema judicial y por lo tanto no se llegan a considerar como causas judiciales. En aquellos sistemas más formales de orientación jurídica se podrá obtener un cómputo detallado de todas las atenciones realizadas. En cambio, experiencias más informales como los facilitadores judiciales muestran más dificultades para hacer mediciones ya que los líderes de la comunidad son reclamados por sus vecinos para resolver pequeños conflictos o dar pequeños consejos. Todo ello se hace en cualquier espacio público, no existiendo oficinas ni sedes físicas donde se pueda establecer un cómputo estandarizado de las atenciones realizadas.

- *Población, objetivo y beneficiarios efectivos*

Para verificar si en la práctica los MAPJ han favorecido el Acceso a la Justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad se deberá tener en cuenta a la hora de recopilar la información estadística, una serie de características de los usuarios de los MAPJ: Nivel de ingresos económicos, nivel de estudios, profesión, domicilio familiar... Como se mencionó en el presente informe, la existencia de un perfil de usuario concreto, facilita el correcto diseño de los objetivos de política pública que se pretenden alcanzar.

- *Déficit de evaluación y seguimiento*

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, en su concepción más clásica, se comienzan a implementar en algunos países de América Latina desde hace poco más de dos décadas. Dentro de



todas las iniciativas detectadas, nos encontramos con experiencias que se han considerado exitosas así como otras fracasadas; algunos proyecto piloto se han prolongado excesivamente y otros han desaparecido por falta de apoyo político.

A día de hoy, a pesar de haberse implementado numerosos mecanismos en la región, no es posible sentenciar de forma rotunda cuál es mejor MAPJ para favorecer el Acceso a la Justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad. Esto puede deberse a dos factores. En primer lugar ha de tenerse en cuenta que todos los países de la región tienen sistemas judiciales con características propias lo que dificulta extrapolar experiencias o elaborar directrices internacionales. En segundo lugar, se ha observado que en bastantes casos, el trabajo de evaluación de los resultados de los MAPJ es realizado por las mismas instituciones que los implementaron o por las propias organizaciones que colaboraron en los proyectos. En estos casos, consideramos imprescindible delegar esta tarea en evaluadores de carácter externo a fin de asegurar la objetividad de las conclusiones alcanzadas.

## ANEXO 1- METODOLOGÍA

---

Este Estudio línea de base se encuadra dentro del proyecto “Mecanismos Alternativos para ampliar el Acceso a la Justicia” del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, en colaboración con el International Development Research Centre de Canadá.

Con la presentación de este informe se da cuenta del primer objetivo del proyecto, esto es, realizar un estudio de línea de base que permita determinar cuál es la información faltante que la investigación buscará generar y las grandes tendencias en materia de incorporación de MAPJ.

La primera tarea llevada a cabo, una vez conformado el equipo investigador, ha sido una recopilación de fuentes tanto primarias como secundarias. Para ello, hemos recurrido a todo tipo de materiales: leyes, publicaciones doctrinales, documentos de organismos internacionales, artículos de divulgación, sitios Web. En todos los casos, el ámbito de la recopilación ha sido internacional, obteniendo fuentes de los 19 países objeto de este estudio.

Con todos estos materiales hemos realizado un listado que a la fecha de hoy excede de las 160 referencias totalmente sistematizadas. En fases posteriores del proyecto procederemos a subir esos contenidos a la Biblioteca Virtual del CEJA en el sitio web oficial.

Producto de la recopilación de estas fuentes, se llevó a cabo un proceso de estudio de la doctrina existente para, en base a ella, elaborar el contenido teórico de los MAPJ que se detalla en el presente informe.

A continuación, hemos procedido a observar en los distintos países de la región aquellas experiencias que se pudiesen encasillar dentro del concepto de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial. Tras finalizar la fase de búsqueda, se pudieron computar 530 iniciativas diferentes, las cuales una vez aplicados los criterios de sistematización detallados en el capítulo IV se redujeron a un total de 207 MAPJ que pueden ser consultados en el Anexo 2.

Una segunda línea de trabajo, ha tenido que ver con el levantamiento de información cualitativa y cuantitativa a través de un proceso de entrevistas semi-estructuradas a expertas y expertos especializados en la materia así como a actores involucrados en el funcionamiento de los distintos MAPJ. Las 30 entrevistas se han realizado de manera presencial o a través de videoconferencias y el detalle de las personas que han intervenido lo encontramos en el Anexo 3.

## ANEXO 2- LISTA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS AL PROCESO JUDICIAL (MAPJ) EN AMÉRICA LATINA

<b>ARGENTINA</b>
Arbitraje comercial
Casas de Justicia
Centro de Prevención y Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y DH
Centros de Acceso a la Justicia
Centros de Gestión y Participación Comunes en la C.A.B.A.
Comunicación Judicial Comunitaria de Entre Ríos
Defensor del Pueblo de la Nación
Defensorías Itinerantes de Santa Cruz
Defensorías Zonales de Santa Fé
Dirección de Protección al Consumidor de la Municipalidad de Córdoba y Mediación Comunitaria y Escolar
Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos
Dirección Nacional de Protección de Datos Personales
Facilitadores Judiciales
Jueces de Paz
Mediación prejudicial obligatoria
Mediación prejudicial voluntaria
Mesas de Atención y Orientación al Ciudadano de Mendoza
Ministerio Público de Defensa
Oficina de Derechos Humanos y Justicia del Poder Judicial de Córdoba
Oficina de Informes de San Luis
Oficinas Multipuertas
Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos
Servicio de Atención al Ciudadano en los Tribunales de Formosa
Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO)
Servicio de Orientación Jurídica de Neuquén
Servicios itinerantes
Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (Subsecretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía)
Tribunal Fiscal de la Nación
Tribunales Administrativos Municipales de Faltas
<b>BOLIVIA</b>
Arbitraje comercial
Casas de Justicia
Centros de Conciliación Institucional
Centros Integrados de Justicia

Jueces de Paz
Jurisdicción indígena originaria campesina
Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y el Consumidor
<b>BRASIL</b>
Arbitraje Comercial
Balcón de Justicia y Ciudadanía (Bahia)
Balcones de Derechos (Rio de Janeiro)
Casas de la Ciudadanía (SANTA CATARINA)
Comisiones de Conciliación Previa (laboral)
Defensoría Pública de la Unión y de los Estados
Juzgados Especiales Civiles
Juzgados Móviles de Ceará
Juzgados móviles/itinerantes/sobre ruedas
Núcleos de Justicia Comunitaria
Proyecto Expressinho (RIO DE JANEIRO)
Proyecto Justiça Comunitaria (Distrito Federal)
<b>CHILE</b>
Abogados de Turno
Arbitraje comercial
Centros de Mediación o Centros de Atención Jurídico Social de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ)
Comisión Defensora Ciudadana
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
Dirección del Trabajo
Juzgados de Policía Local
Mediación municipal
Oficinas de Defensa Laboral
SERNAC
Servicio de mediación por daños en salud (Consejo de Defensa del Estado)
Sistema Nacional de Mediación del Ministerio de Justicia
Unidades de Justicia Vecinal
<b>COLOMBIA</b>
Arbitraje comercial
Centros Pilotos de Conciliación en Equidad en sede judicial
Comisión de convivencia y conciliación en las Juntas de Acción Comunal
Comités de convivencia en propiedad horizontal
Consejo Comunitario de las Comunidades Afrodescendientes
Defensoría del Pueblo
Experiencias informales de Justicia Itinerante
Jurisdicción Especial Indígena

Juzgados de Paz
Kriss Rromaní (ley gitana)
Programa Nacional de Casas de Justicia
Programa Nacional de Centros de Convivencia
Programa Nacional de Conciliación en Derecho
Programa Nacional de Conciliación en Equidad
Sistema Nacional de Consumo CONGARANTÍA
Superintendencia de Industria y Comercio
Unidades de Mediación y Conciliación
<b>COSTA RICA</b>
Arbitraje comercial
Casas de Justicia
Centro de Conciliación del Poder Judicial
Círculos de Paz
Comisión de Acceso a la Justicia del Poder Judicial de Costa Rica
Defensoría de los habitantes
Oficina de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Plataforma de Atención al Consumidor (PACO) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>ECUADOR</b>
Arbitraje Comercial
Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado
Centros de Mediación Social (PGE-OEA)
Defensoría Pública
Dirección de Mediación Laboral
Dirección Nacional de Mediación de la Defensoría del Pueblo
Justicia Indígena
Juzgados de paz
Mediación Comunitaria
Mediación voluntaria
Subsecretaría de Competencia y Defensa del Consumidor
<b>EL SALVADOR</b>
Arbitraje comercial
Casas de Justicia (Procuraduría General de la República)
Centro de Solución de Controversias de la Defensoría del Consumidor
Centros de Mediación de la Procuraduría General de la República
Conciliación y arbitraje laboral en conflictos colectivos económicos o de intereses
Oficina de Asistencia Jurídica a la Comunidad de la Universidad de El Salvador
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
Programa de USAID para el Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral

<b>GUATEMALA</b>
Arbitraje comercial
Centros de Mediación del Organismo Judicial.
Defensoría Maya
Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor
Inspección General del Trabajo
Juzgados de Paz
Juzgados de Paz de Móviles
Facilitadores Judiciales
Proyecto piloto en universidades para facilitar el acceso a la justicia por parte de grupos en situación de vulnerabilidad
Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República
<b>HAITÍ</b>
Cámara de Conciliación y Arbitraje de Haití
Juzgados de Paz
Programa del USAID de capacitación para Mujeres mediadoras
Proyecto de USAID para el mejoramiento del Acceso a la Justicia y Asistencia Legal
Proyecto para la Mediación de Conflictos Interpersonales en Haití
<b>HONDURAS</b>
Arbitraje Comercial
Defensores Públicos
Departamento de Conciliación, Mediación y Arbitraje de la Dirección General del Trabajo"
Dirección de Protección al Consumidor
Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
Facilitadores judiciales
Fiscalía Especial de las Etnias y Patrimonio Cultural del Ministerio Público
Juzgados de Paz
Juzgados de Paz Móviles
Unidades de Mediación y Conciliación de Conflictos
<b>MÉXICO</b>
Arbitraje comercial
Centros de Acceso a la justicia
Centros de Mediación Estatales
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
Instituto Federal de Defensoría Pública
Institutos privados de mediación
Juzgados de mínima cuantía
Juzgados de paz y conciliación indígenas
Leyes de Justicia indígena
Procuraduría Federal del Consumidor

<b>NICARAGUA</b>
Bufete gratuito de la Universidad BICU
Centros de Mediación y Arbitraje Acreditados
Defensoría Pública
Dirección de Defensa del Consumidor del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos
Facilitadores Judiciales
Justicia Indígena
<b>PANAMÁ</b>
Arbitraje comercial
Centro de Métodos Alternos para la Resolución de Conflictos
Centros de Mediación de la Procuraduría de la Administración
Departamento de Conciliación de la autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.
Dirección del Trabajo
Dirección Nacional de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos
Juntas de Conciliación y Decisión
Justicia Indígena
Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales Comunitarios
<b>PARAGUAY</b>
Arbitraje comercial
Casa de Justicia “Centro Abriendo Puertas” de San Pedro
Centros de Mediación Vecinal
Consejerías municipales por los derechos del niño, la niña y el adolescente (CODENIS)
Dirección General de Defensa del Consumidor del Ministerio de Industria y Comercio
Facilitadores Judiciales
Juzgados de Paz
Ministerio de la Defensa Pública
Oficina de Mediación del Poder Judicial
<b>PERÚ</b>
Arbitraje Comercial
Asistencia legal gratuita ALEGRA
Centro arbitra Perú
Centros de Conciliación
Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Cibertribunal Peruano
Conciliación Administrativa Laboral
Defensoría del Pueblo
Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
Dirección General de



Defensa Pública y Acceso a la Justicia
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual(INDECOPI)
Jurisdicción de las Comunidades Campesinas y Nativas
Juzgados de Paz
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>
Arbitraje Comercial
Casas Comunitarias de Justicia
Centros de Mediación Familiar
Conciliación entre Inquilinos y Propietarios
Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Mediación laboral del Ministerio del Trabajo
Servicios de mediación y conciliación en la solución de conflictos económicos
<b>URUGUAY</b>
Arbitraje comercial
Centros de Mediación del Poder Judicial
Consejo Superior de Negociación Colectiva en el Sector Público
Defensoría del Vecino
Dirección del Área de Defensa del Consumidor
Dirección Nacional de Trabajo
División Negociación Individual
Juzgados de Conciliación de Montevideo
Juzgados de Paz Departamentales
Proyecto piloto en universidades para facilitar el acceso a la justicia por parte de grupos en situación de vulnerabilidad
<b>VENEZUELA</b>
Arbitraje comercial
Asociación Nacional de Clínicas y Asistencia Jurídica Voluntaria (Asocliva).
Centros Integrales de Mediación y Resolución de Conflictos
Defensa Pública
Defensoría Nacional de los derechos de la mujer
Juntas de Conciliación y Arbitraje Laboral
Justicia de Paz Comunal
Justicia de Paz Comunitaria o Justicia Vecinal de Paz
Salas de Conciliación del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios

### ANEXO 3- ENTREVISTAS

<b>País</b>	<b>Tipo de entrevista</b>	<b>Nombre</b>	<b>Actividad /Profesión principal</b>	<b>Fecha</b>
Argentina	Actor	Ulf Christian Eiras Nordenstahl	Director de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, Casa de Justicia y Asistencia a las Víctimas del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego	02/07/2013
Argentina	Actor	Susana Velázquez	Oficina de Acceso a la Justicia y Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (Tribunales de Buenos Aires)	17/06/2013
Argentina	Experto	Gustavo Fariña	Abogado, Mediador y Capacitador de la Fundación Libra	31/05/2013
Bolivia	Actor	Marco Mendoza	Investigador de la Fundación Construir	29/05/2013
Bolivia	Actor	Paulino Verástegui	Especialista de COSUDE en Conciliación	10/06/2013
Bolivia	Actor	Alvaro Gálvez	Gerente de Proyectos en USAID	17/06/2013
Bolivia	Experto	Teresa Ledezma	Experta internacional en Acceso a la Justicia	03/07/2013
Chile	Actor	Daniela Báez	Coordinadora de la Unidad de Mediación del Ministerio de Justicia	17/06/2013
Chile	Experta	Alejandra Mera	Profesora e Investigadora UDP	14/06/2013
Chile	Experto	Juan Enrique Vargas	Decano Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.	17/06/2013
Colombia	Actor	Hilda Stella Rojas	Ministerio de Justicia de Colombia	12/06/2013
Colombia	Actor	Rodolfo Díaz	Ministerio de Justicia de Colombia	27/06/2013
Colombia	Actor	José María Mejía	Ministerio de Justicia de Colombia	27/06/2013
Costa Rica	Actor	Laura Carmiol Torres	Directora Nacional de Resolución de Conflictos	11/06/2013
Ecuador	Experto	Giovani Criollo Mayorga	Mediador y Profesor de la Universidad Tecnológica Indoamérica en la cátedra de Resolución Alternativa de Conflictos.	10/06/2013

Ecuador	Experto	Elisabeth García	Profesora de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)	30/06/2013
Guatemala	Actor	Carolina Diab Jaser	Directora General de la Comisión de Resolución de Conflictos de la Cámara de Industria de Guatemala	13/06/2013
Internacional	Actor	Pedro Vuskovic	Representante de la OEA en Ecuador y Coordinador del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales	01/07/2013
México	Experta	Maria A. Maltos	Consultora y mediadora	30/05/2013
México	Experto	José Rogelio Contreras	Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho	06/07/2013
Nicaragua	Actor	Eddy Arnulfo Vásquez Espinoza	Mediador, Ex Director del Centro de Mediación "Consensus" y Miembro de la Asociación Nacional de Capacitadores en Mediación	04/07/2013
Nicaragua	Experto	Carlos Guerra	Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua	31/07/2013
Panamá	Actor	Idelcarmen Pérez	Directora del Centro de Solución de Conflictos de Panamá	10/07/2013
Panamá	Actor	Cherty Y. Mendieta	Coordinadora Técnica del Programa de Mediación Comunitaria	17/07/2013
Paraguay	Actor	Livia Cardozo Sánchez	Investigadora del Centro de Estudios Judiciales	05/07/2013
Paraguay	Actor	Marta Rivas	Investigadora del Centro de Estudios Judiciales	05/07/2013
Perú	Experto	Luis Pásara	Consultor Internacional y Profesor Universitario	14/05/2013
Uruguay	Actor	Laura Lange Nion	Directora del Departamento de Mediación del Ministerio de Justicia	04/07/2013
Venezuela	Actor	Andrés A. Mezgravis	Abogado especializado en arbitraje y mediación	10/07/2013

## ANEXO 4 - BIBLIOGRAFÍA

---

- ARDILA AMAYA, Edgar, *Justicia comunitaria y sociedad nacional (Apuntes alrededor de la experiencia colombiana)*. Just Governance Group
- BANCO MUNDIAL, *Proyecto Justicia Comunitaria*, [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- BID-CEPAL, *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Santiago de Chile, 2005
- BELLOSO MARTÍN, Nuria, *Formas Alternativas de Resolución de Conflictos: Experiencias en Latinoamérica*, Revista Seqüência, n.º 48, 2004.
- BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge. De las "Repúblicas Aéreas" al Estado de Derecho. Debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina. Ad Hoc. Buenos Aires. 2004.
- BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz. *El acceso a la justicia como derecho*, en Varios autores, "Acceso a la Justicia como garantía de igualdad, Instituciones, actores y experiencias comparadas", Editorial Biblos, 2006.
- CARDOSO SÁNCHEZ, Livia, *La mediación comunitaria en Paraguay*, I Congreso Nacional y regional sobre Arbitraje y Mediación. Acceso a Justicia, Seguridad Jurídica y Alianzas estratégicas en el escenario de integración regional", 2003.
- CARVALHO VASCONCELOS, Mónica, *La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: La experiencia en Bahía*, Universidad Autónoma de Madrid, 2012.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2007, párrafo 54.
- CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS, *Documento de Programa del Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia*, 2012.
- 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).
- CORREA SUTIL, Jorge. "Acceso a la Justicia y Reformas Judiciales en América Latina: ¿Alguna Esperanza de Mayor Igualdad?," in Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional y Política, La Serena, Chile (Junio 7-20, 1999).
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Comisión Nacional de Acceso a la Justicia <http://www.csjn.gov.ar/accjust/docs/cuadro.jsp>
- DAVIS, William E., DATTA Razili K. *La implementación de programas de RAC en sectores de justicia en desarrollo*, Sistemas Judiciales N°15, abril de 2011.

DE STEFANO, Juan Sebastián, *Acceso a la Justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos*. Edeba y Urbi et Ius. Buenos Aires, 2012.

ELENA GUERRA, J. María, *Justicia de Pequeñas Causas*, (<http://justicia.programaeurosocial.eu>)

GENN, Hazel, *Paths To Justice: What People Do and Think About Going to Law*, Hart Publishing, 1999,

GOICOCHEA ELÍAS, José Luis, *La teoría del conflicto, los medios alternativos de resolución de solución del mismo y los distintos tipos de conciliación* ([www.slideshare.net](http://www.slideshare.net))

IV REUNIÓN DE MINISTROS DE JUSTICIA O PROCURADORES GENERALES DE LAS AMÉRICAS, *Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en los sistemas de justicia de los Países Americanos*", Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, OEA/Ser.K/XXXIV.4, REMJA-IV/doc.13/02, 2002,

MALJIK FLORES, Luis Enrique, *Juzgados de Paz Móviles en la República de Honduras*, Ponencia seleccionada en el X Seminario de Gestión Judicial, Buenos Aires, 2012.

MÁRQUEZ ALGARA, Guadalupe, *Evaluación de la mediación en sede judicial en México*, Ponencia Seleccionada en el II Seminario: "Diálogo Nueva Justicia", Buenos Aires, 2013

MATUTE MORALES, Claudia, *Rango constitucional de los medios alternativos de resolución de controversias*, [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

MERA, Alejandra, *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en América Latina. Diagnóstico y debate en un contexto de reformas* en Aportes para un diálogo sobre el Acceso a la Justicia y reforma civil en América Latina CEJA-GIZ, 2013, pág. 19

MERA, Alejandra, *Unidades de Justicia Vecinal en Chile*, X Seminario de Gestión Judicial, 2012

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL URUGUAY, *Comunicado: Suprema Corte de Justicia estableció los requisitos para la aplicación de la Ley de Pequeñas Causas en materia de Relaciones de Consumo*, 2009

MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, *Panel de expertos: Modelo Orgánico para la incorporación de Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos: INFORME FINAL*, 2013

MUÑOZ LAVAJOS, Natalia, *Justicia itinerante en zonas con limitada cobertura de operadores de justicia en el territorio nacional*, Bogotá, 2009, pág. 2.

NICETO ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y defensa. Contribución al estudio de los fines del proceso*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Casa Comunitaria de Justicia para cobijar nuestros derechos*, 2010, pág.19

PEDROSO, João y TRINCÃO, Catarina, *Las experiencias de Italia, España, Brasil y Portugal*, El Otro Derecho, núm. 30, Junio de 2004, Bogotá (Colombia).

PÁSARA, Luis, *La cooperación internacional en materia de justicia en el ámbito latinoamericano*. En *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España : XII Encuentro de Latino Americanistas españoles*, Santander, 21 al 23 de septiembre de 2006, 2006-01-01, ISBN 84-89743-44-4

PASTOR PRIETO, S. "Ah de la Justicia. Política Judicial y Económica. Editorial Civitas SA, Madrid, España, 1993 p.269

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).

PEÑA SANDOVAL, Harvey, *20 años del sistema nacional de conciliación en Colombia: Breve análisis normativo*, En: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (VARIOS AUTORES), *20 años del sistema nacional de conciliación en Colombia, 2012*

PETRONA SÁNCHEZ, Ruth, *La mediación como una resolución alterna a los conflictos en materia de familia, específicamente en los alimentos en el Salvador*, Trabajo para graduación, Universidad Francisco Gavidia,

PINEDO AUBIÁN, F. Martín, *El Fin de la conciliación*, [www.derechoycambiosocial.com](http://www.derechoycambiosocial.com)

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Publicado por INECIP, 2005, págs. 12 y 13.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Estudio de Impacto de la Mediación - Pre-Judicial Obligatoria en Argentina: Un aporte para el debate y la efectividad de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos*, Resumen Ejecutivo, 2012

QUISBERT, Ermo, *Fuentes del Derecho procesal boliviano*, Apuntes jurídicos en la web RED PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA, "Mapa de servicios de justicia" En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, *Estado de la relación entre justicia indígena y justicia estatal en los países andinos*, 2009.

RENATO NALINI, José, *Juzgados Especiales en el Brasil*, Departamento de derecho internacional de la Organización de Estados Americanos.

RIEGO, Cristián, *El sistema de "Case Management" y su aplicación en el contexto chileno*

RIVAS, Marta; CARDOZO SÁNCHEZ, Livia y SCHVARTZMAN, Gabriela, *Análisis del modelo de casa de justicia en Paraguay, San Pedro: "abriendo puertas al acceso a la justicia y participación"* Centro de Estudios Judiciales

RUMAK DE GONZÁLEZ, Elsa Inés y SOARES VITAL BORGES, Marina, *Tribunales de Justicia en Brasil, nuevas prácticas de justicia participativa y justicia comunitaria*. El Otro derecho, núm.35. 2006, Bogotá.

SALAS, Luis. From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America. En Pilar DOMINGO y Rachel SIEDER (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, 2001, pp. 17-46.

- SIERRA, María T. *derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la interlegalidad*. Revista IIDH, 2005.
- STELLA ÁLVAREZ, Gladys, *El acceso a justicia: uno de los caminos para la construcción de la paz*. (www.oas.org)
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human Rights-Based Engagement*, pág. 36.
- VADO GRAJALES, Luis, *Medios Alternativos de Resolución de Conflictos*, pág. 2. Universidad Nacional Autónoma de México
- VARIOS AUTORES, *Justicia de Pequeñas Causas en Guatemala, Juzgados de Paz móviles, Sistemas Judiciales*. N°12 mayo de 2007
- VARIOS AUTORES, VARGAS VIANCOS, Juan Enrique y GORJÓN GÓMEZ, Francisco Javier (Coordinadores), *Arbitraje y Mediación en las Américas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Universidad Autónoma de Nuevo León.
- VARGAS VIANCO, Juan Enrique. *Problemas de los sistemas alternos de resolución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial*. En Revista Sistemas Judiciales, CEJA, año 1, n°2, 2002.
- VILLADIEGO, Carolina, *Estudio comparativo justicia civil de pequeñas causas en las américas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 1
- XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condiciones de Vulnerabilidad*, Brasilia, del 4 al 6 de marzo de 2008.
- YRIGOYEN FAJARDO, RAQUEL, *Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos*, El otro derecho, número 30. junio de 2004. Bogotá D.C., Colombia