

Carolina Ahumada

Abogada y especialista en derecho penal (UBA).
Directora del programa de Acceso a la Justicia de INECIP.

Proyecto de ley de acceso a la justicia de la provincia de La Rioja. Un nuevo punto de partida

Presentación

La Rioja transita un proceso de reforma orientado a modernizar el sistema de justicia penal que ha dado lugar a la elaboración de un grupo de leyes¹, cuyo interés parlamentario no debería perderse en atención a su potencialidad para generar cambios sustanciales en beneficio de la provincia. En la actualidad, este proceso se ha extendido a la justicia civil, ámbito que tradicionalmente había quedado excluido.

El conjunto de leyes presentadas tiene una particularidad que lo distingue de otros procesos en la región: por primera vez se incluyó una Ley de Acceso a la Justicia para que rija en el ámbito provincial, lo que constituye además de un hito, una mirada más amplia del proceso de reforma pues introduce soluciones a la

demanda de servicios legales; atiende las necesidades jurídicas insatisfechas²; amplía las tradicionales formas de solución de los conflictos y promueve la descentralización de los servicios de justicia, bajo los objetivos de aumentar la tutela, ofrecer una mayor cobertura y construir ciudadanía.

La inclusión de una ley específica que trata el tema de acceso a la justicia aporta un beneficio extra al proceso de modernización y democratización de la justicia, que se traduce

¹ Las leyes presentadas fueron el Código Procesal Penal, Ley de Jurados, leyes orgánicas, Código de Convivencia y Ley de Acceso a la Justicia.

² Para poder hablar de necesidad jurídica debe existir un problema jurídico que se refiera a un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativo o contractualmente reconocido y además debe existir un conflicto entre dos o más partes sobre la titularidad de ese derecho o una circunstancia que afecte el goce y disfrute del mismo. La conjunción de ambos elementos es lo que configura una necesidad jurídica y lo que la diferencia de un “problema”. Para que un problema social se convierta en una necesidad jurídica, es necesario que exista una disputa con otra parte y que merezca en algún momento la intervención de un tercero (Uprimny, Rodrigo, La Rota, Emilio Miguel, Lainde Sebastián y López, Diego Eduardo, *Encuesta Nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia, marco conceptual y metodológico*. Colombia).

en obtener credibilidad de la ciudadanía en el funcionamiento de las instituciones sobre la base de un nuevo modelo participativo orientado en la solución del conflicto y el fin de la burocracia.

La Ley de Acceso a la Justicia también asume una realidad que la reforma aún no ha logrado revertir: el hecho de que existen amplios sectores de la sociedad que no utilizan los instrumentos jurídicos existentes ni acuden a las grandes organizaciones de justicia producto de una larga experiencia de frustraciones, mal funcionamiento del sistema³, costos, distancias, falta de información, demoras y excesiva complejidad.

En esencia, introducir las discusiones de acceso a la justicia parte de la idea de generar un cambio más profundo que contribuya a la construcción de ciudadanía⁴, entendida como el aseguramiento de que todos los ciudadanos sean tratados como miembros plenos de una sociedad de iguales. Ser ciudadano no puede quedar reducido a la titularidad de los derechos, sino que exige el efectivo goce de los mismos en condiciones de igualdad.⁵

Desde esta concepción, el proyecto de Ley de Acceso a la Justicia de La Rioja establece distintas herramientas para cumplir con la finalidad de aumentar la tutela; incrementar el sentido de ciudadanía mediante la participación e integración; derribar las barreras estructurales; aumentar la confianza en el sistema e instaurar la cultura del diálogo.

Para esos fines, el proyecto establece de manera expresa que todas las funciones del Estado fomentarán el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos que

permitan la pronta reconstrucción de la armonía y la paz comunitaria, en el marco del ejercicio pacífico de los derechos.

De esta manera se estatuye el principio de solución del conflicto como pauta orientadora para eliminar las prácticas inquisitivas enfocadas en la satisfacción de las formas y el trámite. Se trata de un principio político que redimensiona toda la lógica de actuación y reemplaza el modelo de corte administrativista por un sistema basado en el litigio. Binder subraya que la función de la justicia no es administrar derecho, sino construir la paz, para lo cual es necesario enfrentar el conflicto entre las partes.⁶

Precisamente en esa dirección se orienta la norma al propiciar la solución alternativa de los conflictos a través de sus protagonistas.

Además, el proyecto consagra la oralidad como principio rector del modelo, bajo la idea de que la audiencia constituye la instancia institucional adecuada para la resolución de los conflictos y la pacificación social.

El acceso igualitario al sistema también es uno de los principios centrales de la norma y se vincula con la perspectiva estructural desde la cual se entiende el problema de acceso a la justicia, pues la posibilidad de acceder al sistema es una forma de participación institucional y de ejercicio de la ciudadanía, que debe ser garantizado de manera igualitaria. Este principio exige la adopción de mecanismos que permitan llegar a los sectores más vulnerables e ignorados.

Con el fin de encontrar soluciones de largo plazo a los problemas de acceso a la justicia, el proyecto de ley de La Rioja regula una serie de instrumentos con un enfoque multifacético para garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a mecanismos idóneos para la solución de sus controversias; bajo los principios de acceso

3 Binder, Alberto, y Obando, Jorge, *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*, Ad hoc, Buenos Aires, 2004, p. 87.

4 Abramovich, V. y Courtis, Ch. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, y Nino, C.S. (1989), *Ética y derechos humanos*, Barcelona, Ariel.

5 Marshall, T. H y Bottomore, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*, 1950, Madrid, Alianza, Trad. P. Linares

6 Binder, Alberto, *Ideas y materiales para la reforma de la Justicia Penal*, Ad hoc, Buenos Aires, 2000, p. 167.

igualitario al sistema judicial, gratuidad, oralidad, imparcialidad, informalidad, ejercicio de derechos y publicidad. Se apunta a desterrar la idea de justicia como un lugar donde se administra poder y convertirlo en un ámbito donde se brinda un servicio.

Diálogo interinstitucional

El interés hacia los problemas de acceso a la justicia es relativamente reciente y las mayores innovaciones en el tema se han producido en el ámbito de lo conceptual y jurisprudencial.⁷ Si bien también se han desarrollado algunos esfuerzos de políticas públicas orientadas a su tratamiento, existe cierta falta de coordinación entre las distintas instituciones que ofrecen servicios, pues trabajan aisladamente, inclusive cuando persiguen los mismos objetivos. Esto genera una duplicación de esfuerzos y resultados muy marginales. Pero además, el ofrecimiento de propuestas heterogéneas que no se articulan y complementan entre sí, produce cierta dispersión que termina por debilitar el objetivo final pretendido.

Por otra parte, las instancias que abordan la problemática de acceso a la justicia suelen variar según el tipo de conflictividad que tratan; el organismo que presta el servicio y las distintas concepciones ideológicas sobre el tema. Así, cada programa trabaja sin coordinación y con cierta rigidez institucional, generándose múltiples “puertas” de acceso que no logran dar una solución coherente y sostenible.⁸

Con el objetivo de centralizar y darle coherencia y racionalidad a los esfuerzos en materia de acceso a la justicia, el proyecto de ley de La Rioja crea un Consejo Provincial de Acceso a la Justicia, cuya finalidad es articular los distintos esfuerzos estatales mediante la coordinación con entidades no gubernamentales, para la implementación de acciones complementarias en la mejora del acceso a la justicia de la población.

El consejo estará compuesto por representantes de la Función Judicial, del Ministerio Público de la Defensa, del Ministerio Público Fiscal, de la Función Ejecutiva Provincial, del Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Ministerio de Desarrollo Social, de los conciliadores en equidad, de los coordinaciones de Casas de Justicia, de las Universidades Nacionales y del Consejo Profesional de Abogados y Procuradores de la Provincia.

El acierto del proyecto es la integración de los distintos actores con incidencia en el tema para optimizar la búsqueda de soluciones, centralizar la información y evitar la duplicación de medidas. De esta manera, se ofrece a los ciudadanos un servicio que nace de un esfuerzo interinstitucional coordinado, lo cual tiende a evitar la confusión y la dispersión. Pero además, se logra una mirada multidisciplinaria de la temática que otorga mayor legitimidad y coherencia a las decisiones que se adopten.

El Consejo Provincial cumple distintas funciones: articular esfuerzos para el cumplimiento de la ley y la extensión de los diversos servicios de acceso a la justicia en distintos espacios en toda la geografía provincial; velar por el correcto funcionamiento de las Casas de Justicia; evaluar periódicamente las necesidades jurídicas de la población y en función a las mismas planificar la instalación

⁷ Cfr. la reseña jurisprudencia y legal efectuada en Maurino, Gustavo y Sucunza, Matías A. “Acceso a la Justicia”, en Gargarella, Roberto, Guidi, Sebastián, *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina. Una mirada igualitaria*, Tomo II, La ley, Buenos Aires, 2016.

⁸ El problema de falta de coordinación efectiva (inclusive al interior de una misma organización), ha sido evidenciada en el estudio de García Villegas, Mauricio, Espinosa Restrepo, José Rafael, Lalinde Ordoñez, Sebastián, Arroyave Velázquez, Lina y Villadiego Burbano Carolina, *Casas de Justicia. Una buena idea mal administrada*, Dejusticia, 2015, www.dejusticia.org

progresiva de Casas de Justicia para la cobertura total de la provincia; evaluar periódicamente el funcionamiento de las Casas de Justicia en todos sus servicios y posibilitar la incorporación de nuevas formas de acceso a la justicia en dichos espacios; aprobar anualmente los planes de trabajo de cada una de las Casas de Justicia de la provincia, aprobar los informes de gestión anuales de cada una de las Casas de Justicia, nombrar a los coordinadores de Casas de Justicia, evaluar el trabajo de los coordinadores de las Casas de Justicia y realizar un informe anual de desempeño de cada uno, acreditar a los conciliadores en equidad que ejerzan su función en las diversas Casas de Justicia, reglamentar el ejercicio del voluntariado en el marco de las Casas de Justicia, evaluar periódicamente su funcionamiento y propiciar las mejoras necesarias para ampliar la participación popular a través de este mecanismo, impulsar el correcto funcionamiento del programa de abogacía social, procurando las acciones necesarias para facilitar su implementación con el Consejo Profesional de Abogados y Procuradores, realizar las coordinaciones institucionales necesarias con las distintas Funciones del Estado, a los fines de ampliar la cobertura de servicios en las Casas de Justicia y elaborar un informe de gestión anual con los resultados del trabajo provincial en materia de acceso a la justicia.

En gran medida, las funciones del órgano encargado de generar y aplicar las políticas de acceso a la justicia están primordialmente enfocadas a ampliar la cobertura; mantener un conocimiento actualizado sobre las necesidades; evaluar el trabajo de manera permanente y generar coordinación interinstitucional.

Por primera vez se crea en la región un órgano exclusivamente dedicado a esta tarea con funciones precisas que requieren de mucho dinamismo y flexibilidad para ir adaptando las políticas a los cambios

sociales y las nuevas necesidades que se van generando.

Pero además, el proyecto promueve una forma de trabajo dialógica pues mediante la creación de este consejo se articula la actuación de representantes de distintos ámbitos (con intereses institucionales diversos) para que de manera conjunta cumplan esas funciones y ofrezcan un servicio de calidad basado en ampliar la cobertura, garantizar la tutela y promover la igualdad en el ejercicio de los derechos. Claramente, la noción de diálogo se encuentra presente en todo el proyecto, favoreciendo la idea de una sociedad más pacífica y democrática.⁹

Casas de Justicia

Bajo el paradigma de ampliar la tutela en La Rioja y ofrecer herramientas sencillas y cercanas para solucionar los conflictos de manera pacífica, el proyecto establece la creación de casas de justicia. Se trata de unidades descentralizadas en las que se despliegan una serie de instrumentos para resolver el conflicto y ofrecer respuestas a las necesidades de servicios legales.

La casa de justicia está destinada a facilitar el acceso a la justicia de todos los sectores, pero especialmente los más vulnerables. Este tipo de modelos, aparecen en Colombia, Argentina (Buenos Aires, Catamarca, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego)¹⁰, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, entre otros. Se trata de una herramienta para aproximar las instancias judiciales a los ciudadanos.¹¹

⁹ Hogg, Peter W. y Bushell, Allinson A., "El diálogo de la Carta entre los tribunales y las Legislaturas (o quizá la Carta de derechos no sea algo tan malo después de todo" en *Por una justicia dialógica. El poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Gargarella, Roberto (comp), Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2014.

¹⁰ Cfr. Mapa de acceso a la justicia de la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, www.cnaj.gob.ar

¹¹ Su estructura es flexible y se adapta a las necesidades de la

El proyecto establece que dentro de la Casa de Justicia, actuarán de modo coordinado la justicia de paz, los conciliadores en equidad, el servicio de asesoramiento jurídico gratuito y educación legal popular, el servicio de abogacía social y las agencias descentralizadas de los Ministerios Públicos y de otras entidades estatales.

La idea es que las casas de justicia reciban todo tipo de conflictos con la mayor amplitud posible. Una vez analizado el caso, se espera que las derivaciones hacia la justicia formal sean excepcionales, es decir, sólo cuando la naturaleza del conflicto así lo exija y no pueda darse un cauce adecuado mediante los instrumentos existentes en la casa.¹² Recibido el caso, se realiza un análisis, se formula el diagnóstico y se deriva hacia una salida de tipo adjudicativa; hacia el conciliador en equidad o puede ofrecer alguno de los servicios legales disponibles.

Para cumplir con dicha finalidad, el proyecto prevé la instalación de una plataforma de atención, orientación y derivación de casos que opera como una instancia distribuidora entre sus componentes. La Casa de Justicia tendrá un coordinador general cuya tarea central es administrarla. Específicamente, deberá articular con las instituciones vivas del lugar para la ampliación de los servicios, promover mecanismos de difusión de las actividades que se realicen, convocar al voluntariado, generar planes periódicos de formación y mantener a todas las áreas de la Casa informadas y coordinadas.

Cuando hablamos de orientación, es importante destacar que se trata de una instancia en que simplemente se brinda información legal, que es diferente al asesoramiento legal, que sólo puede ser prestado por un profesional. Por ello, es importante desarrollar programas de entrenamiento¹³ y guías de actuación para evitar distorsiones y confusiones que atenten contra el buen funcionamiento de la casa.

Por otro lado, en materia de orientación e información pueden desarrollarse múltiples mecanismos y programas (entrega de folletos, seminarios con expertos en temas de interés para la comunidad, charlas a vecinos en diferentes lugares de la región, información *online*, etc.) que permitan amplificar el alcance de la información.

Inclusive, pueden desplegarse programas que ofrezcan -para determinados temas de baja complejidad- información que permita el inicio de ciertas acciones preliminares de manera directa por los vecinos, sin intermediarios.¹⁴

Para su exitosa implementación, este tipo de estructuras requiere de una adecuada formación y capacitación de los equipos de trabajo de modo tal que puedan abordar eficazmente el caudal de conflictos y darles cauce. Es imprescindible que las derivaciones se realicen con éxito para evitar que los ciudadanos perciban que no obtienen respuestas, tal como suele ocurrir en los sistemas formales.

zona en que se desarrollen. En líneas generales, se prestan los siguientes servicios: orientación, atención, asistencia y representación jurídica, mediación, resolución alternativa de conflictos y decisión de los casos a través de la justicia de paz.

¹² En la localidad de Sanagasta (La Rioja), la jueza de paz informó que precisamente en el ejercicio de su función, se intenta que las partes no tengan que acudir a la capital para solucionar sus conflictos de modo de evitar el viaje, las demoras y los gastos que ello implica. (cf. Ahumada, Carolina, y Manzano, Alejandra, *Diagnóstico de conflictividad. Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta*, La Rioja, INECIP).

¹³ Facilitating Access Committee, Final report and recommendations, September 2001, Office of Justice Initiatives, State of New York, United Court System.

¹⁴ El origen de este tipo de programas se denomina "Do it yourself -DIY-" y han sido desarrollados en la corte de Nueva York, permitiendo que algunas cuestiones referentes a ciertos trámites necesarios para el inicio de demandas sencillas, puedan ser realizados de manera autónoma por los vecinos. No obstante ello, siempre se ofrece la posibilidad de contar con asesoramiento en caso de ser necesario (Cfr. New York State Court Access to justice Program, Providing new pathways to legal services, assistance and information, 2014).

También deben generarse mecanismos de control del trabajo, trazar evaluaciones de calidad por parte de los usuarios, mantener capacitaciones regulares y respetar la institucionalidad y protocolos de actuación de la casa.¹⁵ Como la Casa de Justicia presta un servicio de mucha presencia en la comunidad, es esencial que, no obstante su informalidad y flexibilidad, se respeten ciertos procedimientos, estándares de calidad y controles propios al buen funcionamiento de la organización. No debemos olvidar que se trata de unidades creadas bajo el paradigma de aumentar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el sistema y las fallas de funcionamiento pueden opacar el éxito de sus objetivos.

Otro aspecto que resalta del proyecto, se refiere al voluntariado *ad honorem*, que promueve la participación de los ciudadanos y organizaciones en los distintos componentes a través de un voluntariado organizado y transparente, cuya actuación es reglamentada y evaluada periódicamente por el Consejo Provincial de Acceso a la Justicia.

Dentro del programa de voluntariado, su potencial y modalidades son infinitas. Descontando el logro en términos de participación ciudadana que implica, los voluntarios pueden realizar una gran contribución al funcionamiento de la casa de justicia y lograr un aprendizaje sobre distintos temas. Entre algunas de las alternativas posibles está las de los voluntarios que brindan información legal pero no pueden brindar asesoramiento. Otra opción es la de los voluntarios que, siendo abogados cumplen la función de asesoramiento legal. En estos casos, informan cómo es el procedimiento, cuales son las implicancias legales de un acuerdo, qué opciones hay frente al caso,

¹⁵ En ese sentido, el proyecto prevé las evaluaciones que realiza el Consejo Provincial de Acceso a la Justicia (artículo 7 de dicha norma) y también pone en cabeza del coordinador la obligación de elaborar planes anuales de trabajo y un informe de gestión anual.

etc.¹⁶ También las modalidades de trabajo pueden diseñarse en relación con los temas que tratan los voluntarios, desarrollándose grupos que se ocupan de informar/asesorar en temas específicos (familia, derecho al consumidor, deudas, etc.).

Más allá de la alternativa que cada comunidad ofrezca, es imprescindible realizar capacitaciones intensivas para que –en poco tiempo– los voluntarios tengan herramientas que les permitan brindar un servicio de calidad. Es recomendable que siempre trabajen bajo supervisión.

Justicia de Paz lega

Dentro del esquema de las casas de justicia el componente adjudicativo¹⁷ está dado por inclusión de la justicia de paz lega, que importa un acierto en términos de ofrecer mayores incentivos en cuanto a la ejecutabilidad de los conflictos, en comparación con otras alternativas.

Esencialmente, la justicia de paz constituye una herramienta fundamental para gestionar la conflictividad mediante métodos pacíficos. El proyecto establece una política clara de fortalecimiento de la justicia de paz, que configura un acierto en términos de ganar la confianza de la sociedad y promover la participación ciudadana. La idea del proyecto es reposicionar a los jueces de paz en un rol fundamental dentro del sistema. La provincia de La Rioja ofrece un escenario ideal para lograr este objetivo pues ya cuenta con jueces de paz legos en diversas jurisdicciones.¹⁸

¹⁶ New York State Court Access to justice Program, Providing new pathways to legal services, assistance and information, 2014.

¹⁷ La importancia de incluir el componente adjudicativo en las unidades de justicia vecinal ha sido resaltada por Riego, Cristian en “Las unidades de justicia vecinal en Chile y sus modelos en la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica”, versión On-line ISSN 0718-6851, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, no.43, Valparaíso dic. 2014

¹⁸ Según los datos publicados existen veintiún juzgados de paz legos en la Provincia, distribuidos de la siguiente forma:

La lógica de los sistemas inquisitivos, en general ha reducido a la justicia de paz a un segundo plano, con poca visibilidad institucional y distorsionando el rol adjudicativo que le es propio a través del reemplazo de sus funciones jurisdiccionales por otras de tipo administrativo.

Es fundamental potenciar a los jueces de paz legos, pues son ellos quienes mejor conocen la realidad de su localidad y sus protagonistas, actúan en audiencias simples y desformalizadas, utilizan criterios de composición del conflicto y equidad, brindan un servicio de justicia cercano y accesible con conocimiento y contexto del problema, administran justicia en diversos temas y permiten superar la falta de credibilidad en el sistema.¹⁹

La justicia de paz lega de La Rioja cumple en la actualidad con muchos de estos principios²⁰. Será tarea del proceso de implementación corregir los aspectos más

débiles y potenciar los puntos más positivos de su función.

En materia de justicia de paz, es interesante también explorar otro tema que suele generar grandes debates: la posibilidad de que las partes acudan al juez sin representación legal.²¹ La idea de que los ciudadanos se auto-representen frente al juez de paz (quien garantiza que se cumplan con las garantías y derechos de las partes durante la audiencia), genera una gran resistencia. Detrás de estas oposiciones encontramos la resistencia del monopolio de abogados a aceptar que las partes puedan resolver sus conflictos sin asistencia letrada. También esta oposición parte de la idea (a mi criterio equivocada) de que para resolver un conflicto es imprescindible tener conocimientos legales, cuando muchas veces la solución no se encuentra en las normas, sino en razones de sentido común y equidad. Más aún: muchas veces la presencia de los abogados dificulta y complejiza la solución de las controversias.

Por eso, la actuación de la justicia de paz frente a ciudadanos que se autorrepresentan también es un éxito en términos de construcción ciudadana y simplificación procesal. No obstante, el proyecto cubre adecuadamente la necesidad de asesoramiento jurídico previo, pues prevé que el Servicio de Asesoramiento Jurídico Gratuito asesore a las partes antes de la audiencia con el juez de paz, sin participar de ella.²²

En cuanto a la forma de actuación que deben seguir, el proyecto regula que los jueces de paz legos coordinarán un procedimiento común para la atención de los casos que lleguen a su conocimiento, procurando el respeto por los principios de oralidad, concentración, informalidad y estandarización.

1° Circunscripción Judicial Departamento Capital – Asiento Capital – 2 Juzgados Departamento Independencia-Asiento Patquia – 1 Juzgado Departamento Angel Vicente Peñaloza – Asiento Tama – 1 Juzgado Departamento Sanagasta – Asiento Sanagasta – 1 Juzgado 2° Circunscripción Judicial Departamento Chilecito – Asiento Chilecito – 1 Juzgado Departamento Famatina – Asiento Famatina – 1 Juzgado Departamento General Lamadrid – Asiento Villa Castelli – 1 Juzgado Departamento Coronel Felipe Varela – Asiento Villa Unión – 1 Juzgado Departamento Vinchina – Asiento Villa de San José de Vinchina – 1 Juzgado 3° Circunscripción Judicial Departamento Chamental – Asiento Chamental – 1 Juzgado Departamento General Belgrano – Asiento Olta – 1 Juzgado Departamento General Ocampo – Asiento Villa Santa Rita de Catuna – 1 Juzgado Departamento General Ocampo – Asiento El Milagro- 1 Juzgado 4° Circunscripción Judicial Departamento Arauco – Asiento Aimogasta -1 Juzgado Departamento Arauco – Asiento Villa Mazan – 1 Juzgado Departamento Castro Barros – Asiento Aminga – 1 Juzgado Departamento San Blas de los Sauces- Asiento Los Robles – 1 Juzgado 5° Circunscripción Judicial Departamento Rosario Vera Peñaloza – Asiento Chepes – 1 Juzgado Departamento Juan Facundo Quiroga – Asiento Malanzan – 1 Juzgado Departamento Gral. San Martín – Asiento Ulapes – 1 Juzgado (cfr. www.justicial-rioja.gob.ar)

19 "Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe", PNUD, Buenos Aires, 2005.

20 Cfr. Ahumada, Carolina, y Manzano, Alejandra, *Diagnóstico de conflictividad. Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta*, La Rioja, INECIP, 2016.

21 Esto de hecho ocurre así, por ejemplo en la localidad de Sanagasta, cfr. Informe de conflictividad citado.

22 Artículo 31 inciso 2 del proyecto de ley.

Se prevé también que en todos los casos escucharán directamente y en audiencia oral y pública los planteos de las partes, asegurando la contradicción y la discusión de los distintos puntos de vista, procurarán la conciliación y el acuerdo y si no fuera posible, resolverán de inmediato, dejando constancia de su decisión. Si la mejor resolución del caso o la conciliación indican la necesidad de fijar una nueva audiencia, ella será fijada en el mismo momento, no más allá de los tres días siguientes.

Conciliadores en equidad

Otro de los servicios que prestarán las Casas de Justicia según prevé el proyecto, es la posibilidad de solucionar las controversias a través del conciliador en equidad²³, figura que encuentra su mayor antecedente en Colombia.²⁴ El conciliador en equidad es un tercero a quien acuden dos partes en conflicto, que actúa de manera neutral y motiva a las partes para que arriben a una solución con beneficio para ambos.

El proyecto de Ley de Acceso a la Justicia regula la figura del conciliador en equidad como uno de los componentes que actúan en la Casa de Justicia y son los ciudadanos y ciudadanas que, habiendo completado un proceso de capacitación específica brindado en forma gratuita por las Casas de Justicia, asisten en forma voluntaria y gratuita, con una periodicidad preestablecida en acuerdo con el coordinador de la Casa de Justicia de su sector, a brindar colaboración en tareas de mediación y conciliación.

La norma establece que su intervención se producirá siempre que las partes involucradas en el conflicto manifiesten su consentimiento informado para someterse al procedimiento.

Los conciliadores en equidad individuales intervendrán en los casos que les sean asignados por la coordinación de la Casa de Justicia.

Cada Casa de Justicia llevará un registro específico de los casos en que intervienen conciliadores en equidad, de forma tal de mantener las cargas de trabajo equilibradas entre todos los voluntarios del área e identificar las temáticas más frecuentemente trabajadas desde este componente. Los conciliadores deben actuar bajo los principios de oralidad, confidencialidad, voluntariedad y flexibilidad.

Una vez que el caso es derivado a un conciliador en equidad, se citará a las partes a una reunión con el conciliador para verificar la viabilidad del proceso conciliatorio. En dicha reunión, inicialmente el conciliador explicará el proceso y los principios que orientan la conciliación, para posteriormente pasar a la escucha de los protagonistas del conflicto y la identificación de los puntos controvertidos. Identificadas las controversias, se elaborará una agenda de problemas e intereses, para la posterior búsqueda de soluciones. Si no se logra arribar a un acuerdo en la primera reunión, podrán establecerse nuevos encuentros cuando el conciliador popular y las partes consideren que existe una posibilidad de acuerdo.

La incorporación de los conciliadores es altamente beneficiosa pues configura una alternativa de bajo costo para los ciudadanos que ofrece soluciones rápidas. De esta manera, se combaten simultáneamente tres de las barreras tradicionales al acceso: los costos, los tiempos y la burocracia. Además, la sencillez y la flexibilidad del procedimiento favorecen mejores resultados, pues las partes son las que determinan cuál es la agenda de problemas y construyen la solución de manera conjunta.

Otro aspecto a resaltar es que también se favorece la integración de los ciudadanos en la resolución de los conflictos, lo cual implica

²³ Cfr. Perafán, Betsy, "La justicia comunitaria dentro de la informalización de la justicia en Colombia durante la última década", *Sistemas Judiciales* nro. 2, Resolución alternativa de conflictos.

²⁴ La Ley 23/91 define los parámetros para ser conciliador en equidad.

un gran avance en términos de participación democrática y construcción de ciudadanía.

Como dijimos, la figura del conciliador genera muchos beneficios en términos de simplificación y pacificación. Pero al mismo tiempo, este tipo de soluciones alternativas nos presenta nuevos desafíos que no podemos desconocer: es importante desarrollar mecanismos para evitar los abusos de poder y el sometimiento de una parte sobre la otra. También es necesario construir herramientas para que los controles y la ejecución de lo pactado sea efectiva, pues algunas experiencias demuestran ciertas dificultades en este área.²⁵ Al respecto, Riego señala que muchas veces el seguimiento sobre el cumplimiento de los acuerdos lo realiza un funcionario a través de una serie de tareas, como visitas, llamadas, comunicaciones u otras intervenciones, tales como como realizar pequeñas modificaciones en los acuerdos para facilitar su cumplimiento.²⁶ Sin embargo, no debe perderse de vista que la adhesión voluntaria de este tipo de acuerdos exige ejecutar controles eficaces, a riesgo de que se pierdan los incentivos para su utilización.

El proyecto prevé una capacitación permanente para la formación de los conciliadores en equidad, diferenciando los programas iniciales de formación para futuros conciliadores en equidad de las capacitaciones destinadas a profundizar los conocimientos de quienes ya se encuentran registrados como conciliadores.

Así, los conciliadores deben ser formados para trabajar en la lógica de la composición a fin de que logren generar espacios propicios

para ampliar su aplicación y para que el mecanismo sea exitoso. Este proceso se complementa con la elaboración de protocolos de actuación y reglamentaciones que fijen pautas claras en términos de control y cumplimiento de los términos de lo acordado. De lo contrario se corre el riesgo de desvirtuar su esencia y generar mayor desconfianza en la comunidad.

Anualmente cada Casa de Justicia, a través de su coordinador, presentará un informe de resultados de los procesos de conciliación y cumplimiento de acuerdos en el marco del componente de conciliación popular.

Servicios legales

Uno de los principales problemas de acceso a la justicia es la gran demanda insatisfecha de servicios legales. Estos servicios muchas veces no se encuentran disponibles para determinados grupos que quedan excluidos por razones económicas.

Otro aspecto de esta problemática se vincula con los casos de poca cuantía o “pequeñas causas”²⁷, que resultan antieconómicas para que sean litigadas bajo los parámetros tradicionales, tanto para el ciudadano que no cuenta con ingresos suficientes, como para el profesional que no logra cubrir sus costos y gastos cuando se trata de conflictos en los que el monto reclamado es exiguo.

Por ello, es usual que toda esta conflictividad (que excede el ámbito patrimonial pues también incluye temas de familia y cuestiones civiles en general), no logre ser encauzada en ningún tipo de alternativa.

²⁵ García Villegas, Mauricio, Espinosa Restrepo, José Rafael, Lallinde Ordoñez, Sebastián, Arroyave Velázquez, Lina y Villadiego Burbano Carolina, *Casas de Justicia. Una buena idea mal administrada*, Dejusticia, 2015, www.dejusticia.org

²⁶ Riego, Cristian en “Las unidades de justicia vecinal en Chile y sus modelos en la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica”, versión On-line ISSN 0718-6851, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, no.43, Valparaíso, dic. 2014.

²⁷ Cfr. Villadiego Burbano, Carolina, *Estudio comparativo. Justicia civil de pequeñas causas en las Américas*, www.cejamerica.org, y Woltke, Vázquez, Pacay, De Le y Oac, “Justicia de pequeñas causas en Guatemala. Juzgados de paz móviles”, *Sistemas Judiciales*, nro. 12, Otras justicias, www.sistemasjudiciales.org

Para dar respuesta a esa demanda insatisfecha, el proyecto establece diversos instrumentos. En primer lugar, regula que el Consejo de Acceso a la Justicia deberá celebrar convenios con las universidades nacionales, públicas y privadas con sede en la provincia para proveer servicios de asesoramiento jurídico gratuito y educación legal popular en las Casas de Justicia.

Este servicio tendrá las funciones de: brindar asesoramiento jurídico a las personas que así lo soliciten y carezcan de medios económicos como para solventar la consulta a un abogado de la matrícula, asesorar a las partes que tendrán audiencia ante el juez de paz lego, sin participar en ellas, derivar los casos que se identifiquen como pertinentes para su tratamiento por los conciliadores en equidad de la Casa de Justicia, asesorar en la realización de actos jurídicos que requieran formalización o en los trámites administrativos ante los organismos públicos nacionales o provinciales, realizar campañas de educación legal en la población y en especial en las escuelas primarias y secundarias, colaborar en la formación del voluntariado de la Casa de Justicia y de los conciliadores populares y elaborar instructivos acerca del ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos.

De esta manera, además se logra formar a los alumnos y futuros profesionales fuera de la cultura del “abogado gestor”, abordando el proceso de enseñanza desde el principio de solución del conflicto. Además, el componente social que implica el servicio prestado por los estudiantes también acompaña el fin rector de la norma.

El proyecto también prevé la elaboración de un informe anual por parte del Consejo de Acceso a la Justicia sobre el desempeño de cada una de las instituciones participantes.

Pero el aspecto más novedoso del proyecto es la incorporación del programa de abogacía

social²⁸, que viene a complementar las otras herramientas como un mecanismo de alto impacto.

El proyecto establece que aquellos abogados jóvenes dentro de los tres años de recibidos, podrán ingresar al programa de abogacía social y se les permitirá ser eximidos del pago inicial de la matrícula y del pago de la cuota anual por dos años, siempre que se dediquen con exclusividad a la atención de clientes bajo la modalidad de tarifa social, durante dicho período. Los abogados contarán con el asesoramiento de docentes que actuarán como supervisores, designados a tal efecto por la universidad. El Consejo Provincial de Acceso a la Justicia proveerá la infraestructura edilicia y los demás recursos materiales para realizar las prácticas profesionales.

Los abogados del programa podrán atender casos contravencionales y de faltas, cuestiones de divorcio y familia, cuestiones patrimoniales, laborales y comerciales, cuando la cuantía no supere el monto máximo de 200 jus. y cuestiones de derecho del consumidor.

Los jóvenes profesionales podrán llevar a cabo esta función siempre que, según la evaluación previa realizada por la oficina de administración del programa, el cliente no tenga capacidad económica como para contratar a otro abogado.

El proyecto prevé que para la implementación del programa de abogacía social el Consejo Profesional de Abogados y Procuradores tendrá a su cargo la confección del registro de abogados del programa, su actualización y puesta en conocimiento de las Casas de Justicia de los abogados integrados al programa, la elaboración y actualización periódica de la evaluación de capacidad económica de los potenciales usuarios del

²⁸ En sentido similar, su único antecedente son los Bufetes Colectivos que funcionan en Cuba.

programa, la evaluación de gestión periódica de los abogados integrados al programa, en coordinación con las Casas de Justicia y el establecimiento y la actualización del monto máximo para cuestiones patrimoniales de distinta índole.

La norma también establece que las Casas de Justicia habilitarán espacios para que los abogados del programa puedan atender a sus clientes y cuenten con los elementos técnicos para preparar sus escritos y presentaciones. Con la creación de este programa, se combina una solución a dos problemas: la falta de servicios legales suficientes en diversas materias y las dificultades de inserción de los jóvenes abogados en el mercado laboral luego de recibirse.

Pero además, la búsqueda de este tipo de alternativas, se enmarca en un hecho fundamental: el Estado no tiene capacidad para cubrir la totalidad de las necesidades legales. Por ello, la abogacía social viene a fusionar ambas realidades, para dar una respuesta de calidad.

Este esquema permite una nueva forma de entender la abogacía más relacionada con el caso que con el trámite, con una clara orientación social en la formación de los jóvenes profesionales.

Consideraciones finales

El proyecto de Ley de Acceso a la Justicia ofrece una amplia gama de herramientas para aumentar la confianza de la ciudadanía en el sistema, resolver los conflictos pacíficamente y aumentar la participación ciudadana. Este esfuerzo no puede quedar reducido al ámbito de las Casas de Justicia, pues debe ser el punto de partida para lograr, en definitiva, la desburocratización de la justicia civil.

Los instrumentos que ofrece la ley están pensados para que, paulatinamente todos los ciudadanos puedan acceder a mecanismos gratuitos, fáciles y rápidos que les permitan

resolver sus problemas. Por ello, más allá de la importancia de proveer de herramientas de conciliación y mediación, es importante garantizar los sistemas adjudicativos de naturaleza jurisdiccional que permitan la ejecutabilidad de las decisiones. De lo contrario, corremos el riesgo de mantener un sistema en que “los ricos” acceden a una justicia con jueces y “los pobres” sólo acceden a acuerdos voluntarios que luego no pueden ejecutar.

Además, el modelo social que diseña el proyecto, busca romper el paradigma asistencial y de casa de justicia como lugar en que se realizan trámites; pues la idea es construir una verdadera instancia de resolución de conflictos que permita transformar las relaciones que le dan continuidad a la exclusión social.

Por ello, las instancias creadas en esta ley, no se agotan en la creación de mecanismos para “ingresar” al sistema, sino que debe garantizarse un trato digno y respetuoso que permita obtener una respuesta justa.

Mediante la participación e integración social, se genera conciencia ciudadana, se crea confianza y además se habilita un nuevo plano hasta ahora poco explorado: la educación en los derechos. En esta dimensión, las herramientas están pensadas para incrementar la autonomía de los ciudadanos, de modo tal que progresivamente, puedan elegir de manera informada cómo actuar frente a un conflicto. Esta construcción ciudadana basada en la educación, importa además un necesario control sobre la actuación de las organizaciones, para evitar excesos y distorsiones. El proceso exige una aproximación que ponga el acento en el cambio cultural de los ciudadanos para que adquieran un sentido de auto puesta en marcha de sus propios derechos basado en la información y la participación.