

## EL ACCESO A LA JUSTICIA

**Miguel Óscar A. Bajac Albertini\***

**Resumen.** El compromiso de la función del Poder Judicial es un pilar fundamental en la sociedad por lo que no puede ser puesto en duda ahora, ni nunca. Se trata de entender a la Justicia en el sentido de “paz social”, y comprender que el Poder Judicial tiene sobre sus hombros una carga mucho más pesada que el solo hecho de resolver conflictos particulares, pues no es solo un poder sino también brinda un servicio a la comunidad.

Cuando nos referimos a acceso a justicia incluimos en ella no solo la resolución de conflictos, sino también el analfabetismo legal y por ende la imposibilidad de los ciudadanos de reclamar calificadamente sus derechos, a pesar que la ley presume que todos sin excepción deben conocer la ley y no pueden alegar su desconocimiento, pero sin embargo esto se encuentra muy alejado de la realidad.

No se puede pretender que los conflictos inherentes al acceso a la Justicia sean solo un problema del “juez”. No es el magistrado el que debe garantizar el acceso a la Justicia. El juez debe siempre mantenerse imparcial y cumplir sus funciones jurisdiccionales. Quien está obligado a poner todas las condiciones para que cualquier ciudadano pueda acceder ante ese juez en igualdad de condiciones, en forma rápida y económica, es el Estado y toda su estructura.

---

\* Ministro de Corte Suprema de Justicia, integrante de la Sala Civil, desde 2004. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Director de Postgrado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Americana, desde 2007. Autor de numerosos libros y monografías. Ex docente de la Universidad Católica. Profesor, Tutor de Tesis, Integrante de mesas examinadoras de tesis doctorales.

## Introducción

Como nota introductoria es bueno señalar que, como ocurre con la mayoría de los temas del derecho que de improviso irrumpen en importancia dentro de un sistema doctrinal y jurisprudencial, en los temas relacionados con el acceso a la Justicia suelen producirse más confusiones que certezas, y mucho se dice o se repite sobre una cuestión, sin tener un real conocimiento de ello. Por lo mismo intento exponer y aclarar de la manera más simple posible qué es lo que realmente ha de analizarse cuando se quiere enfrentar el tema del acceso a la Justicia, entendido éste como un fenómeno de la problemática social en la cual el Poder Judicial como Poder del Estado está obligado conforme a nuestra Constitución a allanar los obstáculos que necesario fuere para que todas las personas sin distinción alguna tengan acceso a justicia.

Partimos por advertir que el compromiso de la función del Poder Judicial es un pilar fundamental en la sociedad por lo que no puede ser puesto en duda ahora, ni nunca, como bien lo había manifestado el Papa Juan Pablo II en el Congreso Universitario: *“Los cuatro pilares sobre los que debe basarse la paz son la verdad, la Justicia, el amor y la libertad, como enseñó el beato Juan XXIII en la encíclica «Pacem in Terris».*

Se trata de entender a la Justicia en el sentido de “paz social”, y comprender que el Poder Judicial tiene sobre sus hombros una carga mucho más pesada que el solo hecho de resolver conflictos particulares. Es decir, no hay duda alguna de que la estructura judicial (concebida como poder pero también como servicio a la comunidad) debe dedicar sus mayores esfuerzos a procurar que todo aquel que necesite el auxilio judicial lo encuentre de manera oportuna.

Sentada, con toda claridad, la postura anterior, debemos ahora comprender que una cosa distinta es pretender que el problema del llamado *“acceso a la Justicia”* sea solo un problema judicial. Esta

delicada e importante diferencia, que podemos presentar por una parte como la función de impartir la Justicia abstracta en el caso concreto y, por la otra como el problema social y de sistema que significa el acceso de todos a dicha función, es la que ha de tenerse clara para evitar incurrir en dos clásicas confusiones que han resultado muy dañinas para la imagen del Poder Judicial y se convierten muchas veces en obstáculos para avanzar.

Cuando nos referimos a acceso a justicia incluimos en ella no solo la resolución de conflictos, sino también el analfabetismo legal y por ende la imposibilidad de los ciudadanos de reclamar calificadamente sus derechos, a pesar que la Ley presume que todos sin excepción deben conocer la ley y no pueden alegar su desconocimiento, pero, sin embargo, esto se encuentra muy alejado de la realidad.

La primera de estas confusiones, es pretender que los conflictos inherentes al acceso a la Justicia son solo un problema del “juez”. Esta primera aclaración nos obliga a advertir que garantizar el acceso a la Justicia no es un problema del juez, o al menos no principalmente del mismo. Aunque pueda ello resultar extraño para quien efectúa sus primeras aproximaciones al tema, no es el magistrado el que debe garantizar el acceso a la Justicia. El juez debe siempre mantenerse imparcial y cumplir sus funciones jurisdiccionales. Quien está obligado a poner todas las condiciones para que cualquier persona pueda acceder ante ese juez en igualdad de condiciones, en forma rápida y económica, es el Estado y toda su estructura (Berizone, 1987, p. 6). Por cierto que dentro de la estructura del Estado está también el Poder Judicial como institución, pero a la institución nunca se le puede confundir con el juez actuando en el proceso concreto.

En el proceso concreto el deber superior del juez es mantenerse imparcial y evitar tomar un rol activo en defensa de una u otra parte por más justa que pueda parecerle la causa a ser defendida. Reiteramos que es el Estado el que debe arbitrar los medios para que

todo ciudadano pueda acceder a una Justicia barata, rápida y eficaz. Ello incluye toda suerte de acciones, desde infraestructura hasta el acatamiento irrestricto por parte del Estado de las órdenes judiciales.

El Estado no puede solo conformarse con respetar su propia Justicia, sino que debe adoptar acciones positivas en términos de recursos humanos y materiales. Recordemos en este punto la opinión consultiva N° 11 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que aclara: *que si el Estado no otorga mínima garantía de que una persona pueda acceder a la defensa en juicio, viola gravemente los derechos humanos*; o la decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos *en el caso de la mujer irlandesa a la que se le negó asistencia gratuita para pedir la separación de su marido*.

Es así que el juez no es responsable de garantizar el acceso a la Justicia, con excepción de los jueces de paz quienes se constituyen en la puerta de entrada al Poder Judicial y por ende por Acordada N° 517/08 que crea el Sistema Nacional de facilitadores judiciales tienen la obligación de atender y capacitar constantemente a los facilitadores judiciales.

Todo juez tiene la obligación de mantener su imparcialidad para no proteger más a una parte que a la otra, por muy débil que cualquiera de ellas sea, pues violaría su deber supremo de imparcialidad, pero si darles atención inmediata a las personas en condición de vulnerabilidad de conformidad con la Acordada N° 633/10 que ratifica las “100 reglas de Brasilia sobre acceso a justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Se produce en la doctrina una discusión sobre el límite que pueden tener estas facultades del juez de actuar de oficio o “activismo judicial”. Es un tema polémico y difícil, pero desde la realidad no podemos negar que hay materias y áreas como el derecho de familia,

o la protección de los consumidores, en las que parece necesaria alguna actividad judicial<sup>1</sup>.

La segunda advertencia introductoria, tiene que ver con la otra confusión clásica que se presenta en nuestro tema y que consideramos clave aclarar. Se trata de que no debe creerse que cuando se habla de acceso a la Justicia de los más vulnerables, ello signifique que siempre el más vulnerable tenga razón o deba ganar el juicio, solo por ser menos favorecido que su contradictor. Solo su atención e igualdad de trato son garantizadas por el Poder Judicial.

El acceso a la Justicia supone que toda persona pueda llevar su petición al juez sin que sus condiciones de vulnerabilidad social se lo impidan; una vez ante el magistrado ganará o perderá a quien asista el derecho. Jamás se trata de que con la excusa del acceso a la Justicia, los magistrados pretendan hacer solidaridad social con la sentencia, cuestión de fines tal vez nobles, pero que atenta contra el alma del debido proceso.

Ahora bien, el acceso a la justicia debe ser considerado como un derecho humano que nace de la protección a la dignidad humana, esta dignidad humana debe ser garantizada dentro de la igualdad de todo justiciables o persona que pretenda instar una acción procesal, una denuncia, una pretensión, etc., como podremos apreciar el acceso a la justicia se encuentra vinculado a las funciones de los integrantes del servicio de justicia, pero es una responsabilidad estatal, ya que se encuentra en el marco de la tutela judicial efectiva.

---

<sup>1</sup> La profunda discusión entre los procesalistas “garantistas” versus los “activistas” ha producido una aguda división en la doctrina procesal y de alguna manera ha obstaculizado los consensos necesarios para implementar algunas reformas básicas. Creemos que sería de toda utilidad buscar puntos de acuerdo y posiciones intermedias, pues así como nadie puede negar que el juez debe ante todo mantenerse imparcial, menos aún puede negarse que hay ciertas áreas de la realidad social en las que la desigualdad entre los contendores en el proceso es tan grande que debe ser compensada de alguna forma. Sobre los roles del juez en el proceso, las corrientes procesales “activistas” y “garantistas” sostienen una aguda querrela, que a veces abusa de la retórica y olvida la cuestión de las necesidades sociales reales. Un estudio resumido y sólido puede verse en Alvarado Velloso (2010, p.171).

## El acceso a la justicia desde la perspectiva teórica

### I. ¿Qué debemos entender por acceso a la justicia?

Una autora nos ofrece una clasificación de particular lucidez (Birgin, y Kohen, 2006, p. 19)<sup>2</sup>. Señala que el término “acceso a la Justicia” en verdad comprende cuatro aspectos relacionados pero a la vez bien diferenciados, que permiten atender adecuadamente el alcance del problema y en especial no incurrir en el frecuente error de que la cuestión del acceso a la Justicia es simplemente un problema “judicial”<sup>3</sup>.

En palabras de la investigadora Haydee Birgin: “... *El acceso a la Justicia es un derecho humano fundamental en un sistema democrático que tenga por objeto garantizar los derechos de todos por igual. Cuando otros derechos son violados, constituye la vía para reclamar su cumplimiento ante los Tribunales y garantizar la igualdad ante la Ley...*”. Como queda claro de esta lúcida definición el acceso a la Justicia - así como el acceso a la salud, a la vivienda o a la educación – debe enfocarse como un problema del sistema democrático y garantía de los derechos humanos. Sin justicia eficaz y transparente la sociedad se vuelve primitiva y violenta.

Claramente, como iremos explicando a lo largo del ensayo, el acceso a la Justicia es esencialmente un problema social pero no por ello deja de ser un problema de la esfera del Poder Judicial y no solo judicial sino de todos los Poderes del Estado, así como lo es el acceso a la salud y a la educación. Ocurre que puesto en escala de prioridades los Estados han dedicado mayores esfuerzos y recursos a otras áreas antes que al acceso a la Justicia, lo que ha producido que en casi todos los países el sistema judicial se perciba como anticuado, lento y poco

---

<sup>2</sup> Hemos elegido esta clasificación por parecer la mejor, más simple y precisa. Existen muchas otras que llegan a producir auténticas confusiones, agregando hasta quince sub clasificaciones, lo que parece un exceso teórico sin ninguna utilidad real.

<sup>3</sup> Hemos encontrado autores que establecen hasta 17 “supuestos temas” integrantes de la problemática del acceso a la justicia. Tales extensiones, y por qué no, exageraciones, parecen inoportunas.

transparente, surgiendo en la última parte del siglo XX y comienzos del actual un marcado reclamo social por mejorar el sistema judicial.

Lo anterior no debe salvar de autocrítica al propio Poder Judicial, pues el gasto en Justicia en casi todos los países latinoamericanos ha aumentado significativamente en los últimos veinte años y aunque hay naciones en las que los funcionarios y magistrados están muy bien remunerados<sup>4</sup>, la percepción ciudadana de la Justicia es extremadamente negativa y los índices de espera del sistema se mantienen prácticamente estancados.

De acuerdo con lo expuesto resulta posible entonces dividir el problema del acceso a la Justicia en cuatro temas relacionados:

**1. El acceso propiamente tal.** Comprende la posibilidad real y concreta de toda persona de llegar con su petición al sistema de Justicia. Se trata de la garantía que debe otorgar el Estado Social de Derecho, a toda persona, de una verdadera igualdad de oportunidades en el debate judicial sobre sus derechos y obligaciones. El Estado tiene el deber constitucional – hoy entendido como deber concreto y no como petición de principios – de garantizar dignas condiciones de vida a los ciudadanos, lo que supone el explícito aseguramiento del acceso a los bienes sociales en general, los niveles de salud, consumo, cultura, ocio, y de sobremanera a la Justicia (García Pelayo, 1982, p. 26).

De lo anterior resulta que, de acuerdo con los paradigmas del constitucionalismo moderno, los derechos plasmados en la Constitución no son solo garantías jurídicas formales o normas “espectáculos”, sino derechos plenos y operativos que pueden ser reclamados concretamente exigiendo su efectiva realización. La

---

<sup>4</sup> En nuestras visitas de trabajo a Chile y Argentina pudimos apreciar la excelente remuneración de gran parte de los miembros de sus poderes judiciales. En el caso del Paraguay las remuneraciones son claramente insuficientes, pero sí ha existido una importante inversión en infraestructura física. En todos los casos no se ve reflejada una mayor percepción positiva de la comunidad.

violación por parte del Estado supone una infracción de un deber jurídico concreto.

Es entonces deber del Estado la efectiva remoción de los obstáculos que impidan el libre ejercicio de los derechos, en particular de las barreras económicas y culturales que imposibilitan a los más vulnerables – generalmente, aunque no exclusivamente a personas menos favorecidas – planear en pie de igualdad sus reclamos ante los Tribunales u órganos de jurisdicción.

En este punto –el acceso concreto a plantear la cuestión discutida ante el juez- es clave la asistencia legal de calidad y en el caso de los más necesitados, que esta asistencia tenga carácter gratuito. No hay duda de que la adecuada asistencia legal es clave. Conocemos algún país que intentó crear procedimientos sin abogados para abaratar costos y hacerlo todo más rápido, y el resultado fue lamentable, mientras en otros tales como Puerto Rico que ha creado un programa denominado PROSE para personas de escasos recursos ha resultado exitoso hasta la fecha.

El problema de la buena asistencia legal no ha tenido la preocupación que sí tiene, por ejemplo, la buena asistencia médica, pero en ambos casos el Estado ha fracasado rotundamente en asegurar buena asistencia a los más vulnerables. En el caso de la asistencia legal, señala la doctrina (Berizone, 1987, p.11), aun personas de clases medias tienen serias dificultades de acceder a buenos servicios legales. La formación de abogados y, por consecuencia, de los futuros jueces deja mucho que desear.

El problema, como se viene analizando en las naciones más desarrolladas desde los años 60, es que por razones económicas los abogados más hábiles y experimentados prefieren dedicar su tiempo a los asuntos más lucrativos, quedando la práctica social (en defensorías o instituciones de asistencia gratuita) para abogados noveles que buscan ganar experiencia o que tienen un número de

causas tan elevado que resulta imposible realizar un seguimiento eficiente de todos los asuntos. No por ello debemos dejar de destacar que en nuestro país, nuestros defensores públicos, han alcanzado gran calidad en el ejercicio profesional pues se ha invertido en capacitación y especialización constante de los mismos. Igualmente se ha constatado que normalmente los Estados, para evitar la carga económica excesiva, coloca tal nivel de discriminación para acceder a los servicios de asistencia gratuita, que la misma queda reservada solo para prácticamente los menesterosos, siendo que muchas personas trabajadoras, cuyos ingresos son apenas suficientes para sostener una mediana calidad de vida, tienen las mismas dificultades para encontrar asistencia legal.

**2. La posibilidad de sostener el proceso.** Los costos indirectos de la Justicia, obtención de pruebas, especialmente las periciales, y los costos directos de ésta, tales como tasas o aranceles de funcionarios, son una carga difícil para los Justiciables, que muchas veces abandonan el proceso en el camino. Como señala Fucito (Birgin, 2006, p.120), *“para acceder a la Justicia se requieren, por lo menos, patrones económicos y sociales de clase media”*. Por ejemplo, según estudios argentinos, el 40% de las mujeres que son madres solteras no puede llegar a la Justicia para reclamar los derechos de sus hijos por no tener con quién dejar a las criaturas en los días de audiencia. Este hecho hoy día se está paliando en nuestro país con la ratificación de las “100 reglas de Brasilia para personas en condición de vulnerabilidad” por la Acordada N° 633/10, compromiso asumido por la Corte Suprema de Justicia en la Cumbre Judicial Iberoamericana. En la misma también se ha creado una Comisión de Acceso a la Justicia conformada por todas la dependencias del Poder Judicial, entre ellas las Direcciones de Presupuesto e Infraestructura Física y se han dado a partir de la misma los primeros pasos para la construcción de lugares o la creación de espacios tales como cambiadores, salas de amamantamiento y de recreación con

parvularias, para la atención de los hijos de las madres que acuden al Poder Judicial por uno u otro motivo.

En este punto sería interesante ser creativos para obtener recursos adicionales, de modo que el sistema de Justicia pueda absorber sus propios gastos. ¿Por qué no pensar, por ejemplo, en una tasa de litigiosidad especial para bancos y otras grandes instituciones para quienes el sistema judicial opera como sistema de cobranzas? Es esta solo una idea a modo de ilustración.

**3. El conocimiento de los propios derechos.** Se ha señalado con mucha razón: “...Considerando además la imagen negativa que la ciudadanía tiene del sistema de Justicia y el desconocimiento ciudadano acerca de su funcionamiento, sería también oportuno que las campanas dieran a conocer cómo funciona el sistema y cuáles son los pasos a seguir cuando se tiene un problema jurídico...”(Birgin, 2006, p. 21) .

Señala con lucidez un autor, que en muchísimos casos los más pobres ni siquiera saben nada de la existencia de ciertos derechos que poseen y de la posibilidad de hacerlos valer en juicio sirviéndose de algún sistema de acceso gratuito institucional (Capelletti, citado por Berizone, 1987, p. 129).

Por otro lado, el extremo en que siempre se ha entendido la clásica “*presunción de conocimiento de la ley*” que se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico y que produce un evidente desprecio por la realidad cuando se exige del hombre o mujer que sepa por arte de magia, lo que años de facultad y otros tantos de práctica, muchas veces muchos no han podido aclarar. No creemos que sea trágico para el funcionamiento social permitir en algunos casos, bien fundados, explicados y razonablemente evaluados, que pueda alegarse la

ignorancia de la ley aplicable, desde que esta ignorancia es una regla bastante común en nuestras sociedades<sup>5</sup>.

Sin embargo, ni siquiera se considera tal situación, pues cuando nos referimos a la ley técnicamente es una norma de conducta general, obligatoria, dictada por autoridad competente, con miras al bien común, es decir, cumple con ciertos caracteres tales como:

Generalidad, porque se dicta para todas las personas y por qué se aplica sin distinciones aunque sus efectos pueda no alcanzar a todos.

Obligatoriedad, las leyes son obligatorias en todo el territorio y se aplican a todas las personas, domiciliadas o transeúntes.

Coercibilidad, implica la posibilidad del uso de la fuerza para el cumplimiento eficaz de una disposición de una ley o norma jurídica.

Dictada por autoridad competente, para que sea ley debe ser sancionada por el Congreso y promulgada por el Poder Ejecutivo.

Dictada para el bien común, que no es sino el bienestar general que es a su vez una suma de bienestar particular.

Se trata de la educación para ser ciudadano responsable y consciente. Una materia largamente pendiente en nuestras democracias latinas. Las personas deben conocer con facilidad cuáles son las alternativas que tienen frente al conflicto y la falta de reconocimiento de sus derechos, así como los medios para poder ejercer y hacer reconocer esos derechos y, específicamente, la conciencia del acceso a la Justicia como un derecho y la consiguiente obligación del Estado de brindarlo y promoverlo en forma gratuita tanto para casos penales como civiles.

---

<sup>5</sup> Seguimos aquí al maestro de la sociología jurídica Jean Carbonniere.

En el mismo sentido podemos afirmar sin temor a equivocarnos que igualmente hemos avanzado bastante a nivel país con la implementación del Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales, como una política pública de acceso a justicia implementada por la Corte Suprema de Justicia en cumplimiento de su deber constitucional de allanar los obstáculos para que ese logro sea posible para todas las personas sin distinción alguna. En el Capítulo 1° Sección 2ª de las 100 Reglas de Brasilia para personas en condición de vulnerabilidad, se establece literalmente cuanto sigue: *promover la cultura o alfabetización jurídica de las personas en condición de vulnerabilidad, así como las condiciones para mejorar su efectivo acceso al sistema de justicia*. Igualmente, en el Capítulo 2° “Efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos”, Sección 1, se establece lo siguiente: Punto 26, *Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Punto 27, *Se incentivara la participación de funcionarios y operadores del Sistema de Justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica en especial, de aquellas personas que colaboran en la administración de la justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades* (en nuestro caso el cordón de pobreza que rodea a nuestra Ciudad Capital). Es así que el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales se encuentra actualmente en 14 departamentos del país contando a la fecha con 1484 facilitadores judiciales que son líderes voluntarios que no perciben salario alguno y no forman parte de la estructura judicial. Son capacitados por los jueces de paz, formando de este modo un capital social de inmenso valor para nuestro país en la lucha contra el analfabetismo legal.

**4. Una infraestructura de servicio digna.** Este es uno de los puntos centrales en el que el propio Poder Judicial puede hacer mucho por sí solo y que lo viene logrando por medio de la adecuación de su infraestructura física en las diferentes circunscripciones judiciales de

acuerdo con las normas necesarias, tales como baños sexados, baños para personas con capacidades diferentes, señáleticas, rampas de fácil acceso, entre otras.

Con respecto al personal que presta atención al usuario del servicio de justicia, se trata de instalar en los jueces y funcionarios la visión de que el Poder Judicial es un servicio para todos los ciudadanos sin distinción alguna y desterrar la cultura de los autoritarismos. Todavía en muchos de nuestros tribunales los justiciables pasan largas horas aguardando en atestadas salas de espera, entre otras tantas molestias, que provocan en la población un alto grado de rechazo. Se trata igualmente que el servicio de Justicia garantice la atención sin discriminaciones por raza, cultura, idioma, sexo, etc. En este punto la falta de políticas públicas en materia de Justicia es alarmante a nivel interinstitucional, teniendo en cuenta que dichas políticas deben ser articuladas entre los tres Poderes del Estado.

## **II. El acceso a la justicia, un derecho humano básico. La verdadera dimensión del problema**

Como señala el profesor Alejandro Garro, el acceso universal a la Justicia es un derecho humano básico que ha de presentarse como el punto fundamental de todo proceso de mejora de la Justicia.

Desde hace dos siglos la civilización occidental viene luchando por construir la idea de legalidad absoluta, de forma que nadie esté por encima de la Ley y que toda persona tenga derecho al debido proceso legal. Luego de los horrores de las guerras mundiales y un gran costo de vidas humanas, se comprendió que ningún sistema o persona puede estar por sobre la ley y que cada ciudadano tiene derecho a impugnar las decisiones de la autoridad y encontrar amparo en tribunales imparciales.

En nuestros días, la lucha no se centra ya tanto en la idea del debido proceso legal –aun cuando cada tanto algún aspirante de

dictador pretenda desconocerlo— sino en la idea de cómo garantizamos que todas las personas -aun las más vulnerables- puedan acceder a la Justicia y mantenerse en el proceso, de forma tal, que la vulnerabilidad social, económica o cultural no impida acceder al sistema judicial. Esta es la tarea de los años venideros.

### **III. La no discriminación, eje central del acceso a la justicia. La desigualdad social, un obstáculo para el acceso a la justicia**

Como sostiene Felipe Fucito<sup>6</sup>, “para acceder a la Justicia se requieren, por lo menos, patrones económicos, sociales y educativos de clase media acomodada” y *“frente al empobrecimiento de la población, cada vez menos personas poseen tiempo y dinero suficientes para actuar judicialmente, aunque por su nivel educativo conozcan sus derechos”*. En su opinión, *“el problema del acceso a la Justicia no es sólo de los sectores marginales, sino de todos los que tienen recursos limitados”*.

Roberto Gargagella, analiza en rol de los jueces y verifica su escasa *sensibilidad social* frente a los reclamos provenientes de los sectores más desfavorecidos, en el contexto de los múltiples conflictos sociales que tuvieron lugar en los últimos años. No se trata, como hemos dejado establecido en la introducción, de que la cuestión pase porque el magistrado aplique el derecho de manera distinta, más benévola, para los más necesitados o que busque convertirse en un “justiciero”, sino que se trata de que el juez analice el contexto de los casos que le toca resolver, entendiendo el conflicto social que puede existir detrás del conflicto puramente jurídico que se le presenta.

No podemos olvidar que dentro de las cualidades necesarias para ser un buen juez no es menor que tengamos jueces proactivos y sensibles, que no resuelvan los juicios, por ejemplo, al simple amparo de una doctrina extranjera, sin antes analizar si ésta corresponde a la realidad social. A modo de ilustrar lo dicho, no puede aplicarse con

---

<sup>6</sup> Fucito en Birgin Haydee, op. cit., p. 65.

extrema frialdad las exigentes doctrinas europeas de la responsabilidad médica, a nuestros médicos rurales que operan sin los mínimos medios tecnológicos y cuya opción es “no arriesgarse” y ver morir al paciente.

La Ley debe ser analizada dentro de la situación real de las ventajas y desventajas de la sociedad para que la decisión sea verdaderamente justa.

#### **IV. La realidad nacional**

El Paraguay es un país particular. A diferencia de la mayoría de los estados occidentales actuales, sigue siendo una nación principalmente agrícola y rural donde buena parte de los habitantes depende directa o indirectamente de la actividad agrícola primaria. En el último informe presentado en el 2011 por el PNUD, de cada tres habitantes del Paraguay, uno es pobre. Sin embargo, la tendencia es que la cantidad de personas que viven en la pobreza, se vaya reduciendo paulatinamente, a pesar de ciertas alteraciones en este descenso, en los últimos diez años. Desde el 2003, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza vino en descenso, aunque en los años 2006 y 2010 se dieron alteraciones en la tendencia. Los índices de pobreza están disminuyendo, y ya en el 2011 se registró el menor porcentaje de los últimos 15 años.

Con el crecimiento demográfico, la cantidad de pobres en 2011 es la más baja en diez años, cuando la cantidad de pobres no llegaba a los dos millones de habitantes. 2.096.473 personas en el país (32,4%) residen en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del costo de la canasta básica, de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares del 2011, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).

El valor de la canasta en el periodo analizado fue de G. 562.925 mensuales, en el área metropolitana; y en el área rural, G. 349.375. De esta manera, poco más de dos millones de personas no pueden

acceder a la canasta básica. De estos, poco más de un millón de personas, el 55,6% (1.165.745) están en la pobreza extrema, es decir, ni siquiera alcanzan sus ingresos para la adquisición de la canasta alimenticia (solo rubros para la alimentación, no otros como vivienda, vestimenta, salud, educación, etcétera, contemplados en la básica), cuyo costo en las áreas urbanas es de 343.212 guaraníes y de 243.721 guaraníes en las zonas rurales.

Del total de personas pobres del Paraguay, el 57% habita en el campo y el resto se ubica en Asunción y demás zonas urbanas en el territorio nacional.

La pobreza extrema afecta a uno de cada seis habitantes del país, siendo mayor la proporción en el área rural (29,6% de sus habitantes) que en el área urbana (10% de su población). Y el 67% del total de indigentes (pobres extremos), 782.009, habita zonas rurales. Desde los últimos tres años, la pobreza no extrema ha venido en descenso mientras que la pobreza extrema, tras dos años de incrementarse en el 2011, se redujo, pero sí existe una alta exclusión social y una diferencia cultural, que no debe confundirse con atraso, en relación con las países que tienen un mundo urbano industrial más desarrollado.

6.464.648 habitantes registró la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos hasta finales del año pasado. Los índices están elaborados en base a esta cantidad. Una de cada tres personas en el Paraguay vive en la pobreza. Sus ingresos no alcanzan para cubrir alimentación, salud y educación. Uno de cada seis habitantes vive en la extrema pobreza, es decir, no logra cubrir ni sus necesidades básicas de alimentación.

La realidad rural que ofrece en general un panorama de baja escolaridad, sumado ello a un idioma originario como principal lengua, el guaraní, que trae como consecuencia el hecho de que muchas

personas tengan una especie de temor a las Instituciones modernas, que no obedecen a las costumbres rurales tradicionales.

Si le agregamos a esa base cultural la larga noche de la dictadura, el resultado es de una baja confianza en la respuesta institucional a los problemas ciudadanos y una tendencia a la solución transitoria.

En palabras más simples, la gente no entiende a muchas de sus instituciones y por ello instintivamente desconfía de ellas. Es una de las razones por las cuales la percepción de los paraguayos de su propio país es tan negativa, mucho más de lo que la realidad podría forzar. En parte, ello explica también la tendencia de los jóvenes a emigrar fuera de las fronteras, cuestión extraña en un país que ha venido creciendo a tasas respetables (salvo el último año por la crisis mundial) y este año lo hará a más del 6%.

El Poder Judicial no está ajeno a esa realidad; la percepción de la ciudadanía de su Poder Judicial no es buena y se ha deteriorado en los últimos tiempos a velocidad preocupante, siendo que en cuanto a índice de morosidad, tiempo de duración de los pleitos y corrupción se ha ido mejorando paulatinamente (aunque aún lejos de lo ideal).

Creemos que este contrasentido, entre una Justicia que mejora, que gasta más en optimizar sus servicios y la percepción cada vez peor de la ciudadanía, puede deberse a muchos factores, tales como:

1. La alta tasa de delitos que sufren casi todos los países sudamericanos es atribuida al Poder Judicial, cuando bien se sabe que el papel del mismo en las políticas sociales y de criminología es casi nulo.

2. El proceso judicial es considerado en general como un “trámite” y no como lo que es: una garantía; tal vez la fundamental garantía de los derechos humanos ejercidos en la práctica.

3. El acceso a la Justicia es difícil, para todos los ciudadanos en general no solo aquellos que por razones de distancia, desconocimiento o pobreza no tienen fácil acceso al sistema judicial sino también para los abogados, cuya formación es cada vez peor, y éstos son en verdad el primer rostro de la Justicia que el ciudadano afligido por un problema observa, por lo que a fin de remediar esto, el Poder Judicial ha invertido en un Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales que se ha convertido hoy en día en un programa emblemático del mismo, con resultados plausibles con los pocos años de vida de su implementación.

4. El sistema actual de designación de jueces, con matices políticos, no garantiza ni la calidad ni la idoneidad de los magistrados, ni les asegura independencia y carrera judicial.

¿Qué hacer ante estas realidades? Cualquiera sea la respuesta estamos todos de acuerdo con que es necesario un mejoramiento general del sistema. Algunos pretenden que la reforma sea simplemente un cambio de personas; ello pertenece a otro lugar de discusión, pero no hay duda que la reforma o mejora de la Justicia, es compleja, que un simple cambio de personas no solucionaría el problema. Pensemos solamente en la profunda diferencia doctrinaria que genera la cuestión acerca de si el juez civil debe seguir siendo “pasivo” en el proceso o si ha de ser activo en la búsqueda de la verdad material.

Ya desde hace un tiempo he procurado mis mejores esfuerzos para despertar en la comunidad jurídica nacional, y en especial entre los jueces, la conciencia de que es necesario cambiar algunas cosas para mejorar y otorgar un mejor sistema de Justicia civil y tomar la visión del compromiso social que tenemos como ciudadanos de hacer conocer y lograr que todos accedan a justicia. Estoy convencido de que el mejoramiento auténtico del Poder Judicial solo podrá venir desde adentro y no desde afuera. Así como peleamos todos los días

por nuestra independencia judicial debemos demostrar a la sociedad que somos dignos de esa independencia.

## **V. Acceso a la justicia como derecho humano básico – el programa de facilitadores judiciales como forma de concretarlo**

Existe una experiencia que ha sido especial e inusualmente exitosa en el Paraguay, el Programa Nacional de Facilitadores Judiciales implementado por la Corte Suprema de Justicia.

Este programa ha sido para mí una forma de aportar a la solución de los problemas, pues desde siempre he estado convencido de que una de las claves para empezar a mejorar es encontrar las formas más amigables para que el “primer contacto” de los ciudadanos más modestos con el “aparato” judicial sea lo menos difícil posible.

Es este punto el que se ha querido abordar mediante la creación del Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales que tengo el honor de haber instalado en el Paraguay y ser su actual Director.

¿En qué consiste el programa?:

Se trata de capacitar a personas comunes y corrientes, vecinos de las comunidades, para que ellos entiendan adecuadamente el funcionamiento del sistema judicial, y tengan un catálogo básico de primeras medidas a adoptar en casos de conflictos típicos que afligen a las personas: violencia doméstica, delitos menores, cuestiones relacionadas a alimentos y tuiciones, guardas y curatelas, diferencias territoriales mínimas entre vecinos (“la corrida de cerco, las gallinas perdidas, etc.). El facilitador está preparado para explicar y acompañar a las personas más modestas en los primeros trámites, dirigiéndolas a la oficina o repartición correcta, para evitar que éstas anden de oficina en oficina, no siempre siendo cálidamente recibidas, y sientan la peor de las sensaciones que puede recibir el afligido: la indiferencia.

La experiencia en el Paraguay ha sido muy positiva y el programa muy bien evaluado, creciendo en número permanentemente

y ha resultado de mucha ayuda para nuestros Jueces de Paz (juzgados de competencia amplia, y de mínima cuantía, similares a los Juzgados Vecinales de otras latitudes), pues los problemas llegan a sus despachos adecuadamente explicados y habiendo pasado por las instancias previas de manera correcta, evitando dilaciones y demoras innecesarias.

Por su parte, los facilitadores han asumido, con éxitos notables, labores de amigable mediación que han permitido la solución de un porcentaje que se estima importante, de causas sin trámite judicial (las cifras están en elaboración, pero se calcula en 20% menos de litigios y un aumento considerable en juicios tales como demandas por violencia doméstica, filiación y prestación alimentaria, que antes no eran visualizados o no conocían la forma correcta de acceder a dichos derechos inalienables.

Conviene advertir que estos vecinos “facilitadores” no reemplazan a los abogados, ni pueden convertirse en los tan temidos “gestores”. Su rol es muy preciso: acompañar hasta el lugar correcto y explicar aquello que es necesario para los primeros trámites, cuando los haya. En el caso de que la judicialización sea inevitable o necesaria los mismos facilitadores judiciales remiten los casos a las áreas correspondientes tales como mediación, defensoría o en caso de poder solventar un abogado, recomiendan utilizar el servicio de los mismos.

Por fin, este pequeño aporte, que hemos desarrollado siguiendo el ejemplo de algunas naciones de Centroamérica, ha resultado una real diferencia en la vida de muchas personas, en especial modestas, que han podido al fin encontrar solución a sus reclamos.

Pero hay algo todavía más extraordinario que hemos aprendido de esta experiencia; aun cuando muchos problemas no se arreglan y se judicializan en largos pleitos, la persona que recibe un gesto amable, una primera guía, y se consigue romper con el círculo de la

indiferencia al dolor ajeno, pone así una piedra, un grano de arena en los cimientos de la auténtica justicia social.

Hemos logrado visibilizar la situación de los juzgados de paz, promoverlos, motivarlos, romper con la idea de jueces de paz dentro de sus cuatro paredes, hoy los jueces de paz participan de asambleas comunitarias, conocen a sus ciudadanos que forman parte del distrito del cual son jueces, se interrelacionan con las demás instituciones tales como el Ministerio Público, la Policía Nacional, las CODENIS, la Secretaría de la Mujer, las Municipalidades, las Gobernaciones, entre otras, facilitando de este modo que los habitantes logren el anhelado acceso a justicia oportuna y expedita.

## **VI. Conclusión**

Como se ha podido apreciar, el ensayo expone las dimensiones que presenta el acceso a la justicia como derecho humano, esto dejando en claro que no he desarrollado su análisis desde la perspectiva de género o difusión de los derechos de cada persona. Pero me ha parecido importante compartir con el lector que el acceso a la justicia no solo posee un aspecto jurídico ante la responsabilidad del juez, sino como medio idóneo de superar el analfabetismo legal especialmente en el caso de los jueces de paz.

El acceso a la justicia se compone por elementos sociales, que hacen a la propia cultura y educación del ciudadano, del conocimiento de las instituciones del Estado y sus derechos. Asimismo, el acceso a la justicia centra su atención en los servicios que el Estado pone o debe poner a disposición de la ciudadanía a fin de que este reclame sus pretensiones.

El Poder Judicial, ha trazado sus planes de acción teniendo como elemento transversal el acceso a la justicia, y prueba de ello es el Sistema de Facilitadores Judiciales, con el cual, se concibe acceso a la justicia desde la comunidad para la comunidad. Es por ello por lo

que el lema utilizado por el mismo es el de que la justicia llega a tu puerta con participación ciudadana.

### **Bibliografía**

- Acordada N° 517/08. “Por la cual se crea y se reglamenta el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales”.
- Acordada N° 633/10. “Sobre acceso a Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.
- Alvarado Velloso, A. (2010). El garantismo procesal. *La Ley Paraguaya*, 2(33):171.
- Berizone, R. (1987). *Efectivo acceso a la Justicia*. La Plata: Editorial Platense.
- Birgin, H y Kohen, B (compiladoras). (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Carbonniere, J. (1982). *Sociología jurídica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- García Pelayo, M. (1982). *Las transformaciones del estado contemporáneo*. 3ª ed. Madrid: Editorial Alianza Universidad.
- Informe Mundial de Desarrollo Humano. (2011). Presentado por el PNUD Paraguay.