

El Acceso a la Justicia y los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos

Marcos R. Carrillo Perera¹
(Venezuela)

SUMARIO: I. Introducción; II. Los Condicionamientos: *a. El presupuesto sociológico; b. El presupuesto filosófico; c. Las implicaciones de las dos visiones.* III. Rol de los consultorios jurídicos. IV. Los MARC y el acceso a la justicia. V. Calidad y seguimiento de los MARC: *a. El Instrumentalismo legal. Desarrollo de políticas públicas; b. Formación; c. Sensibilización; d. Seguimiento.* VI. Características de los sistemas comunitarios de acceso a la justicia: *a. Cercanía del ciudadano; b. Adaptabilidad y flexibilidad de la organización; c. Eficiencia y calidad.* VII. Conclusiones.

¹ Abogado UCAB. Jefe de la Cátedra de Resolución Alternativa de Conflictos. Profesor de Filosofía del Derecho y de Resolución Alternativa de Conflictos en pre y post-grado UCAB. Profesor invitado IESA. Maestría en Filosofía e Historia del Derecho London School of Economics and Political Science. e-mail: mrcarrillo@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El tema de acceso a la justicia ha sido ampliamente tratado desde diversas perspectivas, haciéndose especial énfasis en datos que permitan cuantificar el alcance de las instituciones creadas para este fin y los programas que en este sentido se implementan. Desde hace tiempo se ha propuesto que los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) sean utilizados como herramienta para contribuir a las necesidades de la población en materia de acceso a la justicia. El énfasis también se ha puesto en fórmulas prácticas que contribuyan a subsanar las carencias sociales en esta área. A pesar de lo determinante que es la concreción de los MARC, es igualmente necesario desarrollar enfoques teóricos que permitan entender y justificar el rol de los MARC en la problemática del acceso a la justicia, pues ello contribuirá decididamente al diseño de políticas adecuadas para la protección y potenciación de los derechos ciudadanos.

El objeto de este ensayo es explorar a nivel teórico algunos fundamentos, no para el acceso al sistema jurídico, tema que abarca muchos aspectos que exceden el presente trabajo, sino para el acceso a procedimientos de resolución de controversias enmarcadas dentro de un triple contexto: aquellas que se dan en el ámbito privado, comunitario y contencioso. Para ello se propone el análisis de elementos de carácter sociológico y filosófico que condicionan el acceso a la justicia. Luego se analiza el rol que deben jugar los MARC en este argumento, posteriormente el papel que deben jugar los consultorios jurídicos y, finalmente una propuesta, de mecanismos de seguimiento y evaluación.

II. LOS CONDICIONAMIENTOS

a. El presupuesto sociológico

Con seguridad, cuando Gabriel García Márquez escribió 100 años de soledad, jamás pensó (ni deseó) que sería citado en un foro relacionado con el acceso a la justicia. Sin embargo, como toda gran obra literaria, la maravillosa novela permite que el lector, además de deleitarse con el extraordinario uso del lenguaje, realice lecturas ciertamente inesperadas, que si bien no dan cuenta de su belleza estética, si permiten giros insospechados y, espero, interesantes.

Y es que las peripecias de la familia Buendía sólo pueden ser íntegramente comprendidas en su contexto. No es posible entender a cabalidad las implicaciones de las vidas, por ejemplo de José Arcadio Segundo y de Aureliano Segundo, sin la perspectiva que nos dan las vidas de los anteriores Aurelianos o José Arcadios. La cola de cerdo del último Aureliano sólo se explica por ser parte de la estirpe de los Buendía. De allí que la historia sólo cobra sentido en la medida en que la intrincada genealogía se descubre y, si bien el hombre con cola de cerdo puede ser una de las imágenes que más se recuerden, son los personajes que le anteceden los que le dan significado a su situación.

Este aspecto, quizás tangencial, de la obra comentada es en el fondo el mismo problema de las diferentes concepciones del acceso a la justicia. La idea clásica del acceso a la justicia plantea una visión restringida de su concepto, en el sentido que plantea que el derecho de acceso a la justicia tiene por contenido “la posibilidad real de los ciudadanos de hacer uso de la jurisdicción para la solución de sus conflictos de intereses”². Como puede observarse, esta definición vincula necesariamente el acceso a la justicia a la posibilidad de acceder a la jurisdicción ordinaria. Más modernamente podría ampliarse este planteamiento a la posibilidad de recurrir a órganos estatales de administración de justicia, lo que incluiría el acceso no sólo a los tribunales sino los procedimientos por ante órganos administrativos.³ Si bien este es un aspecto importante del tema que nos ocupa, no es el único, ni puede analizarse aisladamente. En efecto, a principios de los años 80 dos importantes investigadores norteamericanos, Miller y Sarat, hicieron una serie de significativos estudios sobre la cultura adversarial en los Estados Unidos. Para comprender a cabalidad la estructura de la aparición de los conflictos en la sociedad, propusieron una metodología que buscaba describir todo el proceso de transformación que ocurre desde el momento en que una persona experimenta un perjuicio hasta que finalmente es resuelto.⁴

² PERDOMO, José Rafael. *Acceso a la justicia*. En *Acceso a la Justicia*. (pp. 25-58). 2003. Barquisimeto, Venezuela: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto Tribuna Jurídica de Venezuela.

³ Relacionado con este tema véase Commission on Legal Empowerment of the Poor. *Making the Law Work for Everyone. VOLUME I. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor Toppan*. Printing Company America Inc. 2008

⁴ MILLER, Richard y SARAT, Austin. “Grievances, Claims and Disputes: assessing the adversary culture”. En *15 Law and Society Review*, pp. 525 y ss.

Los estudios dieron cuenta de un proceso complejo y estratificado en etapas que no siempre terminaba en una decisión judicial o administrativa.

El primer elemento que identificaron fue que los conflictos surgen a partir de un perjuicio. Pero no cualquier perjuicio genera un conflicto. Los autores distinguen entre experiencia de perjuicio percibida y experiencia de perjuicio no percibida, y son sólo las primeras, es decir las percibidas, las que producen o las que dan origen eventualmente a conflictos.⁵

La segunda etapa del proceso de transformación se da con el reclamo, el cual se produce una vez que las partes han percibido algún evento inestable pero remediable por una persona en particular a quien el afectado solicita que corrija la situación que ha producido el perjuicio. Al menos que surja un reclamo no puede realmente aparecer una disputa.⁶ En otras palabras, el reclamo es un pre-requisito para que brote un conflicto. Una vez que se ha hecho el reclamo, la parte a quien se le acusa de producir el perjuicio tiene a la vez dos opciones: o acepta el reclamo o lo rechaza; es sólo en este segundo caso cuando puede surgir una disputa.

Luego de que el reclamo es rechazado es cuando la disputa llega a manos de abogados, quienes ejercen métodos de resolución de conflictos formales o informales para solventarla y, en caso de que ello no sea posible, llegan a una última fase que es cuando finalmente el conflicto llega a los mecanismo formales de justicia estatal.⁷

La investigación dio como resultado una evidencia según la cual es mucho mayor el número de conflictos percibidos resueltos en el camino de transformaciones que sufren las situaciones sociales antes de llegar a la justicia formal estatal, que el número que en efecto es resuelto por ésta.⁸ En otras palabras, el camino que un conflicto recorre hasta llegar a la justicia formal estatal tiene estructura piramidal, en el sentido que los perjuicios

⁵ En este sentido véase FELSTINER William, ABEL, Richard y SARAT, A. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming..." En *15 Law and Society Review* N° 3-4, pp. 631.

⁶ *Idem.*

⁷ MILLER, Richard y SARAT, Austin. *Ob. cit.* pp. 536 y ss.

⁸ *Idem.* En este mismo sentido, desde una perspectiva teórica, véase TWINING, William. *Alternative to What? Theories of Litigation, Procedure and Dispute Settlement in Anglo-American Jurisprudence: Some Neglected Classics in Modern Law Review* 56 pp. 380 y ss. 1993.

percibidos son muchos más que los efectivamente reclamados que, a su vez, son más que los llevados a abogados quienes, finalmente, presentan ante dichos órganos una menor proporción de casos que los que realmente atienden. Esta estructura piramidal, según la cual son mucho menos los conflictos atendidos por los tribunales que los conflictos resueltos fuera de ellos da cuenta de un elemento fundamental para entender el problema del acceso a la justicia, pues se comprueba que una aproximación al tema desde la cúspide de la pirámide deja de estudiar y de plantear soluciones para la mayoría de los conflictos que se presentan en la sociedad y que son resueltos por vías distintas a la justicia formal estatal.

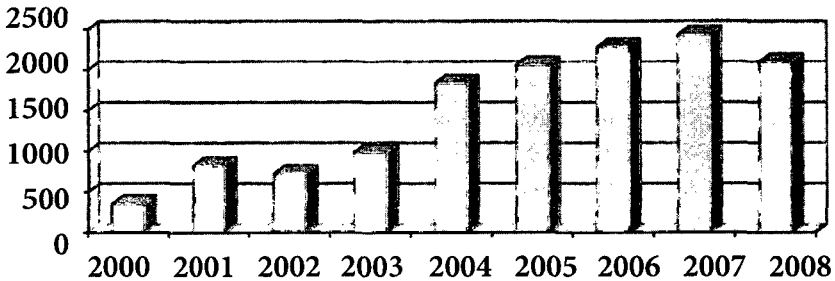
El embudo que se forma en la transformación de los conflictos y su posibilidad de acceder a los órganos de justicia formal estatal influye en el problema del acceso a la justicia tiene dos caras una fáctica y otra de percepción: Por un lado, la comprobación fáctica de que los mencionados órganos atienden una minoría de los perjuicios percibidos en la sociedad, da cuenta de su eficacia relativa. Por otro lado, esta escasez de opciones para abordar la conflictividad por las vías clásicas afecta de modo importante la percepción de los usuarios sobre el verdadero provecho que pueda tener el acudir a dichos órganos. Así, para estimular el uso de la justicia ordinaria o de las vías administrativas es preciso que el ciudadano perciba que ellas son adecuadas y efectivas, de lo contrario se desestimula la posibilidad de reclamar experiencias percibidas como perjudiciales, pues el usuario siente que “no vale la pena” utilizar los mecanismos formales para demandar sus derechos.

Un ejemplo de lo importante que es la percepción de eficiencia de los procedimientos de resolución de controversias lo constituye el nuevo sistema de justicia laboral venezolano que se comenzó a implementar a partir del año 2002. Antes de la entrada en vigencia de la mencionada ley los procedimientos laborales, cuya casación es oída por la sala Social del Tribunal Supremo de Justicia, tenían una duración de aproximadamente 5 años. La Ley Orgánica Procesal del Trabajo, modificó sustancialmente el procedimiento en esta materia, simplificando los trámites, acortando lapsos e introduciendo un proceso obligatorio de mediación al comenzar el juicio.⁹

⁹ Véase, Ley Orgánica Procesal del Trabajo Gaceta Oficial N° 37.504 de fecha 13 de agosto de 2002. Especialmente, sobre la mediación véase el Título V, Capítulo II, artículos 129 y ss del mencionado texto legislativo.

La experiencia práctica de los litigantes en esta área es que la mayoría de los casos se resuelven en la fase de mediación, cuya duración máxima es de 4 meses. El resto de los casos tienen una duración máxima que pocas veces excede de un año. Este cambio tuvo una repercusión fundamental en la percepción de los usuarios, lo que contribuyó a que en sólo dos años luego de la promulgación de la ley el número de casos que conocía la Sala Social aumentaran a más del doble. En efecto, tal y como demuestra la tabla citada abajo, para el año 2000 ingresaron sólo 356 casos a la mencionada Sala. Luego, entre el año inmediatamente anterior a la entrada en vigencia de la ley y el año 2003 se recibieron 821, 724 y 986, casos respectivamente. Pero en 2004 se da un significativo giro en las cifras de casos ingresados y se salta a un número de 1838.¹⁰ De allí en adelante se ha sostenido por encima de los 2000 casos anuales, lo que significa que se oyeron casi siete veces más casos que con respecto al año 2000.¹¹

Número de casos ingresados en Sala de Casación Social
Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela 2000-2008



Fuente: www.tsj.gov.ve/gestion

Como lo demuestran los datos anteriores la inclusión de métodos alternativos de resolución de controversias como la mediación, que son expeditos, eficientes y de fácil comprensión para el usuario, se convierte un factor relevante para el acceso a la justicia, aún cuando son utilizados dentro de la

¹⁰ Es importante resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 194, la ley tuvo una *vacatio legis* de un año, de modo que los efectos de la ley deben medirse a partir de agosto del año 2003. No obstante, se observa que, la sola promulgación incidió en un aumento de casos entre el año 2002 y 2003.

¹¹ Ver www.tsj.gov.ve/gestion

justicia formal estatal. No obstante, dichos mecanismos no pueden limitarse a los espacios de justicia ordinaria y administrativa, debido a los problemas antes anotados. Es por ello que las teorías más recientes de acceso a la justicia procuran un enfoque amplio del tema, en lugar de la visión clásica restringida. Modernamente “el acceso a la justicia comprende el sentido estricto, porque los instrumentos procesales que permiten el acceso a la justicia deben reunir las condiciones señaladas, pero va más allá porque abarca medios de resolución de conflictos o de protección de derechos de carácter administrativo o instancias públicas o privadas de conciliación o mediación amparadas por la ley”.¹²

De allí que sea forzoso concluir que para abordar el tema de acceso a la justicia, desde una perspectiva sociológica, es preciso utilizar un concepto amplio que incluya los sistemas paralelos o previos a la justicia formal estatal, de lo contrario se estaría abordando sólo uno de los aspectos del problema, de hecho el aspecto que, según los datos citados por Millar y Sarat,¹³ tiene un impacto más indirecto en la sociedad.

b. El presupuesto filosófico

La realidad antes descrita puede abordarse desde diversas perspectivas. La más simple de ellas es la de dar oportunidades para que el ciudadano pueda acceder con mayor facilidad a los órganos de justicia formal estatal, en el entendido de que la protección de los derechos individuales corresponde personalmente a los interesados. Pero en el contexto de la concepción moderna de los derechos humanos no es posible dejar sólo en manos del individuo la protección de dichos derechos. Es precisa una acción concreta del estado a favor de dicha protección, de allí que el estado no puede mantenerse pasivo en este sentido. El *laissez faire* no sólo ha sido superado en el ámbito económico sino en el de los DDHH.¹⁴

No obstante, un error reiteradamente cometido en la relación de los órganos del estado con el ciudadano va en la dirección opuesta del anteriormente

¹² CASAL, J.M. *Derechos Humanos, Equidad y Acceso a la Justicia* en CASAL J.M., CHACÓN Hanson, A., RICHTER, J, ROCHE, C. *Derechos Humanos, Equidad y Acceso a la Justicia*. P. 24 2005. Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

¹³ MILLER, Richard y SARAT, Austin. *Ob. cit.*

¹⁴ CAPPELETTI, M., GARTH, B. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivo los derechos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

expuesto. En lugar de un estado de *laissez faire*, una importante tendencia que tuvo su apogeo a mediados del siglo XX y que, lamentablemente, hoy perdura en ciertos estados latinoamericanos, tiende a pensar en el estado como el ente que debe tutelar directamente las fórmulas para la protección de los intereses ciudadanos. En esta concepción el estado se encuentra en una situación de superioridad frente al ciudadano y éste debe subordinarse a los dictámenes del estado en beneficio del “bien común”.¹⁵ Pero, tal y como lo dice Eduardo García de Enterría, “el ciudadano no es un simple destinatario de la acción administrativa, no es un simple instrumento del poder, está en el origen del poder...”¹⁶ De allí que el rol del estado debe ser el de apoyar la iniciativa ciudadana como centro de su acción. El Estado debe construir condiciones adecuadas para el desarrollo del ciudadano. En palabras del maestro Manuel García Pelayo:

“La procura para la existencia rectamente entendida significa crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre.”¹⁷

En este contexto, el problema del acceso a la justicia no sólo tiene una dimensión sociológica, sino que está necesariamente condicionado por una concepción axiológica que implica la potenciación de las capacidades individuales “a través su iniciativa y capacidad creadora y competitiva”¹⁸. En otras palabras, si bien el Estado no puede mantenerse absolutamente pasivo, su acción debe ir dirigida a promocionar fórmulas que favorezcan la participación ciudadana, en lugar de modelos mediante los cuales el Estado imponga políticas de tutelaje frente al ciudadano. En lo relativo al acceso a la justicia esta idea es de fundamental importancia, pues implica que los órganos del poder público no pueden ser los únicos medios para acceder a la justicia, sino que el estado debe promocionar fórmulas que no dependan directamente de la estructura del estado para que los ciudadanos puedan

¹⁵ Contra esta concepción véase CARRILLO, Marcos y ESPINOZA, Luis M. *La Victoria del Ciudadano: Un modelo de Acceso a la Justicia a Nivel Local*. Ed. Editarte. Caracas. 2008.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Hacia una nueva justicia administrativa*. P. 44. Cívitas. Madrid. 1992

¹⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel. *El Estado Social y sus Implicaciones*. En *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Alianza, 2ª ed. Madrid. 1985

¹⁸ *Idem*.

resolver sus controversias de forma pacífica y con arreglo a sus necesidades y expectativas concretas.

c. Las implicaciones de las dos visiones

Los dos elementos que acabamos de describir, el condicionamiento sociológico y el fundamento axiológico, crean un marco teórico para la comprensión y para el ensayo de soluciones del problema del acceso a la justicia en el siglo XXI.

Desde el punto de vista sociológico, los análisis expuestos comprueban que el más alto porcentaje de los espacios en los que se dirimen controversias en el ámbito comunitario privado no son abarcados por la justicia formal estatal. De modo que, limitar el estudio al mero acceso a este aspecto de la justicia terminará siempre dando una visión distorsionada del problema. En efecto, pretender que, por ejemplo, para solucionar los conflictos comunitarios es suficiente con implementar políticas dirigidas sólo a procurar más tribunales para estas causas, deja de lado una serie de mecanismos informales, creados por las propias comunidades, que pueden resultar altamente eficientes para la solución de controversias y que, por lo tanto, también deberían estimularse.

Ante esta situación, de acuerdo al condicionamiento filosófico, una aproximación que pretenda expandir los dominios del estado a las áreas no abarcadas por éste, no sólo sería profundamente utópica sino que pondría al individuo en una posición de subordinación frente al Estado, lo que, según se ha explicado, contraviene el fundamento axiológico del acceso a la justicia en el contexto del estado social de derecho contemporáneo. Es por ello que el papel fundamental del Estado en materia de acceso a la justicia debe ser el de servir de plataforma de desarrollo del individuo. De allí, que el problema del acceso a la justicia, además de trascender la sola referencia a los mecanismos de justicia formal estatal, debe abarcar el estudio, seguimiento y promoción de fórmulas pacíficas de resolución de controversias de carácter paraestatal, que son normalmente utilizadas por los ciudadanos para dirimir sus controversias.

En definitiva, frente a planteamientos radicales, sean de orden liberal o estatista, la fórmula adecuada para abordar el problema del acceso a la justicia debe ser una en la que el estado cree y desarrolle mecanismos institucionales para apoyar e impulsar fórmulas ciudadanas de resolución de controversias.

El problema del acceso a la justicia no puede ser visto sólo como un deber del estado. Tampoco puede ser entendido como un problema que debe ser resuelto en gran medida por vía de caridad. El asunto amerita del concurso tanto del estado como de organizaciones de la sociedad civil en función de potenciar al ciudadano, no sólo como sujeto pasivo del problema sino como sujeto activo.

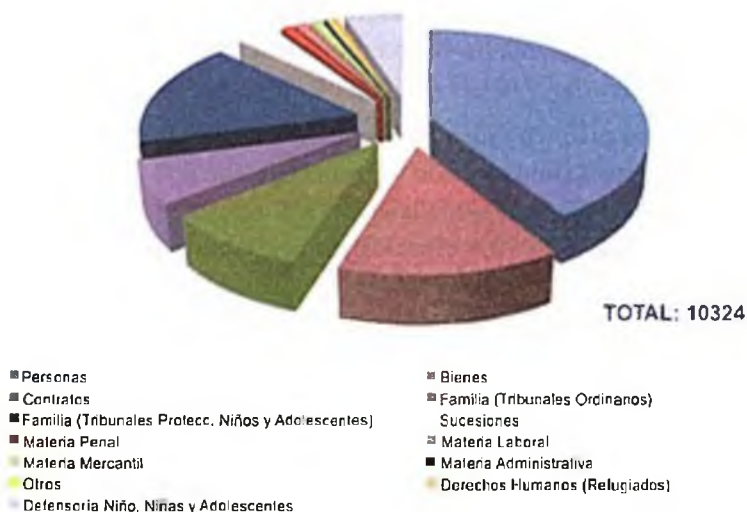
En el aspecto práctico este concepto tiene serias implicaciones, pues el rol del Estado estará condicionado a crear el entorno más adecuado para el desarrollo de las iniciativas ciudadanas para el acceso a la justicia, en lugar de pretender copar todos los espacios para su acceso. Asimismo, deberá desarrollar políticas públicas e invertir recursos en el desarrollo de iniciativas ciudadanas para el acceso a la justicia, en lugar de hacerlo sólo en los espacios de justicia formal estatal.

III. ROL DE LOS CONSULTORIOS JURÍDICOS

Hecha esta distinción, debe analizarse ahora el rol que deben jugar los consultorios jurídicos en este contexto. Sin duda alguna los consultorios jurídicos se han convertido en Latinoamérica en espacios fundamentales para que las comunidades menos favorecidas económicamente puedan resolver las controversias que se le presentan. Ello es tan evidente en el caso venezolano que las cifras de casos atendidos por la clínica jurídica de la UCAB en el año lectivo 2007-2008 fue de 10.324 casos tal y como puede observarse en el siguiente cuadro.¹⁹

¹⁹ Informe de la Clínica Jurídica de la UCAB 2008. Consultado en original.

Casos Clínica Jurídica 2007-2008



Igualmente, existe una experiencia exitosa de consultorios jurídicos municipales, o centros de justicia municipal, el municipio Chacao de Caracas en los que se lograron atender más de 4000 casos en ese mismo período.²⁰

Parte del trabajo realizado en las experiencias citadas es el de brindar asesoría jurídica gratuita a los usuarios del servicio. Pero la labor va más allá de la mera asesoría legal. Ambas experiencias dan cuenta de que buena parte de su esfuerzo va dirigido a resolver controversias de carácter contencioso. Para abordar estos casos, una de las herramientas fundamentales que utilizan (en ámbitos tan disímiles como los de familia, trabajo o comercio), es la conciliación. Es decir, en lo referente a asuntos contenciosos, estas dos experiencias utilizan principalmente la conciliación para ayudar a las partes involucradas en el conflicto. Siendo así las cosas, es menester evaluar las características principales que deben tener los servicios de resolución alternativa de conflictos prestados por los consultorios jurídicos.

²⁰ CARRILLO, Marcos y ESPINOZA, Luis M. *Ob. cit.*

IV. LOS MARC Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Si bien desde finales del siglo pasado ha habido una fuerte tendencia a promover los denominados Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MARC), en la literatura no se consigue una definición unívoca de este concepto. Algunos autores lo han catalogado como un “movimiento”, en lugar de un concepto teórico.²¹ En general se consiguen definiciones de los diferentes procedimientos que conforman los MARC, pero no una visión general del concepto. Se ha ensayado definir los MARC como procedimientos alternativos a los judiciales, sin embargo, esta definición no es, hoy en día, la más adecuada, dado que, cada vez en mayor medida, procedimientos como la mediación e, inclusive, el arbitraje son utilizados como parte de los procedimientos judiciales.²² De allí, que es equívoca una distinción fundamentada en un criterio institucional, según el cual son medios alternativos aquellos que se dan fuera del contexto de la justicia ordinaria o, en general, de la justicia estatal formal, dado que en estos espacios se utilizan modernamente, y bajo criterios también modernos, procedimientos paradigmáticamente alternativos como los antes nombrados.

De modo que para dar una aproximación a los MARC, es preciso utilizar no un criterio formal sino un criterio sustantivo que permita distinguir las notas esenciales de los procedimientos que se incluyen bajo este rubro, independientemente de que se encuentren dentro o fuera del sistema de justicia estatal formal.

Esta aparente digresión es de fundamental importancia para comprender en su justa dimensión el rol de los MARC en el contexto del problema del acceso a la justicia, pues de las características sustantivas que se identifiquen se derivarán importantes consecuencias relacionadas con la manera en que debe tocarse el tema del acceso a la justicia.

El primer giro sustantivo que dan los MARC con respecto a la justicia formal estatal clásica tiene que ver con la forma de abordar los conflictos. Mientras en la aproximación clásica la actitud de las partes es adversarial y competitiva, desde la perspectiva de los MARC, las disputas deben abordarse

²¹ ROBERTS, SIMON. PALMER, M., ROBERTS, S. *Dispute Process. ADR and the Primary Forms of Decision Making*. pp 44-48. 1998. Londres, Inglaterra: Butterworths.

²² En este sentido, en Venezuela valen la pena resaltar las experiencias de la Ley Orgánica del Trabajo (ver nota 7) y la Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Niño y del Adolescente de 2007.

como procesos de cooperación, asumiendo que ambas partes tienen un problema común y que trabajando juntas para solucionarlo pueden conseguir soluciones que sean mutuamente beneficiosas para ellas.²³

Esto nos lleva a una segunda diferencia relacionada con la naturaleza de las decisiones. Las soluciones que se obtienen en los tribunales son de tipo binario: es decir, normalmente, una de las partes involucradas gana y la otra pierde. Si bien este tipo de aproximación puede ser útil en algunas instancias, muchos otros casos ameritan de soluciones más creativas, del tipo ganar-ganar, para lograr una verdadera respuesta de la controversia ajustada a las necesidades de las partes y al futuro de la relación.²⁴ Para promover esta perspectiva se precisa de la utilización de métodos que susciten soluciones entre los ciudadanos que tengan como resultado la posibilidad de construir acuerdos cuyo contenido implique beneficios para todos los involucrados en la controversia. De allí, que en el nivel comunitario al que nos referimos, sea fundamental el desarrollo de instituciones promotoras de la negociación y la mediación. Estos métodos se adecuan mucho más a las necesidades de convivencia, pues evitan el enfrentamiento y la perpetuación en la comunidad de un sistema de vencedores y vencidos, propio del sistema judicial.

En la médula del proceso de toma de decisiones que ofrecen los MARC está el grado de satisfacción de las partes. Mientras en la justicia formal estatal clásica las partes se someten a la decisión de un tercero, el hecho de que en la negociación y en la mediación conserven el control del resultado redundan en beneficio del cumplimiento voluntario de los acuerdos pues, normalmente, el grado de satisfacción de las partes con las decisiones tomadas por ellos mismos es muy superior al de una solución impuesta.

Los MARC, por su propia naturaleza tienden a ser mucho más accesibles, expeditos y económicos que la justicia formal estatal clásica. Accesibles pues

²³ En este sentido debe resaltarse el argumento general planteado por William Ury en URY, W. *The Third Side*. Nueva York: Penguin Books. 1999. Véase también ÁLVAREZ, G. *La mediación y el acceso a la justicia*. 2003. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores. También ÁLVAREZ, G. *La mediación y el acceso a la justicia*. pp 82-87. 2003. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores.

²⁴ CARRILLO, Marcos. "Dos palabras y una forma de resolver conflictos: la mediación y la conciliación en el contexto de los PARC". En XXVI Jornadas Domínguez Escovar: Los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos. 2001.

permiten la utilización de lenguaje natural en lugar de lenguaje científico propio de la justicia ordinaria. Expeditos pues, usualmente un proceso de negociación o mediación en el ámbito privado comunitario tienden a ser mucho más rápidos que un juicio. Económicos pues es evidente que la mediación es mucho más económica que la justicia ordinaria y, en el caso de la justicia comunitaria, la justicia de paz es un medio cercano y gratuito de resolución de controversias.

Finalmente el carácter transformativo que pueden tener los procesos de mediación es un elemento de suma relevancia pues se fundamenta en el empoderamiento de los ciudadanos envueltos en estas controversias y el reconocimiento necesario de las partes involucradas.²⁵

Estas características son de fundamental importancia para una comprensión del problema del acceso a la justicia porque significan un cambio de paradigma en la forma de abordar los conflictos en la sociedad, a través de la cooperación y comunicación en lugar de enfrentamiento. Además, las facilidades que ofrecen los MARC, desde su propia naturaleza, pueden contribuir decisivamente a aumentar el número de personas que pueden acceder a resolver sus conflictos. Por otro lado, este enfoque centra el problema de acceso a la justicia en el ciudadano, permitiendo su participación en los procesos de toma de decisiones que moldean su comunidad, procesos éstos que lejos de limitarse al ámbito político, lo trascienden y se proyectan en la esfera de las relaciones de derecho privado.

V. CALIDAD Y SEGUIMIENTO DE LOS MARC

Implementar un sistema comunitario de acceso a la justicia implica superar retos y desafíos importantes. De ellos, uno es aumentar la cantidad de personas que acceden a la justicia. Sin embargo, lo más importante es que esa justicia sea de calidad. En función de procurar este objetivo cualitativo deben abordarse los siguientes aspectos:²⁶

a. El instrumentalismo legal. Desarrollo de políticas públicas

La arraigada creencia en Latinoamérica según la cual “al cambiar las leyes cambia la sociedad” es uno de los vicios más perversos de nuestra cultura

²⁵ Sobre este punto BARUCH, R. y FOLGER J. *The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict*. Jossey-Bass. San Francisco. 2005.

²⁶ Adaptado de CARRILLO, Marcos y ESPINOZA, Luis M. *Ob. cit.* p. 22-24.

jurídica. Este fetichismo legal se ha visto exacerbado en la actualidad con la manía legislativa de algunos gobiernos (como el venezolano).

La acción que debe desarrollarse en este sentido, si bien debe estar orientada por un marco regulador y por directrices de gobierno, debe tener una visión más concreta del problema: no basta con aprobar las leyes formalmente (aun cuando es necesario), lo importante es ejecutarlas mediante políticas públicas adecuadas y firme voluntad política. Bajo esta premisa, un sistema comunitario de acceso a la justicia debe dedicarse a implementar, *in situ*, las acciones necesarias para desarrollar la legislación ya existente. Así, por ejemplo, en materia de justicia de paz deberían tomarse acciones concretas relativas a cómo incidir en el proceso de toma de decisiones de los Concejos Municipales, con la finalidad de aprobar la ordenanza requerida por la ley para la instauración de la justicia de paz en el municipio.²⁷ Una vez aprobada la ordenanza, los equipos promotores han de dedicarse a estructurar el complejo diseño de elecciones para jueces de paz y a prestar todo el apoyo necesario a los vecinos para concretar la letra de la ley y de las ordenanzas. Puede afirmarse que las dificultades producto del instrumentalismo legal podrían superarse logrando la fundamental conexión entre palabra y acción, mediante políticas públicas adecuadas.

b. Formación

Una de las causas del fracaso de los medios alternativos de resolución de conflictos en Venezuela en la etapa previa a la aparición de la Ley Orgánica de Justicia de Paz venezolana fue la falta de conocimiento de la naturaleza de los procedimientos alternativos de resolución de conflictos y de su fundamentación teórica, pues mal puede ejecutarse un plan cuyo contenido no se entiende por quienes están llamados a implementarlo.²⁸ Esta es otra de las aristas que ha de atacarse, con el fin de lograr el éxito de los programas de acceso a la justicia. Debe hacerse especial énfasis en la formación de los miembros del sistema comunitario de acceso a la justicia, quienes una vez que han asimilado los conocimientos, deben fungir de agentes multiplica-

²⁷ Ver artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz. Gaceta Oficial N° 4.817 Extraordinario del 21 de diciembre de 1994.

²⁸ Sobre la evolución de los MARC en la legislación venezolana véase CARRILLO PERERA, Marcos. *La Mediación en la Legislación y la Práctica en Venezuela: Una perspectiva de su situación actual y una propuesta para su desarrollo*. En Vargas Viancos, J. y Gorjón Gómez, F (Ed). *Arbitraje y Mediación en las Américas*. CEJA-UANJ. Chile. 2007.

dores de las ideas y de las técnicas necesarias para el buen desarrollo de la justicia de paz, la mediación, la asistencia jurídica, entre otras.

En este mismo sentido, hay una exitosa experiencia en el municipio Chacao de Caracas, Venezuela, pues allí ha habido una particular preocupación en relación con la formación de los jueces de paz. El proceso de conocimiento de los procedimientos alternativos de resolución de conflictos no se ha limitado a los funcionarios que operan desde los Centros de Justicia Municipal, sino que se ha extendido a todos los participantes del proceso de Justicia de Paz. Así, la cantidad de personas atendidas por los programas de enseñanza obtienen mayor alcance.

Este proceso tampoco se reduce a una preocupación exclusiva por el número de gente involucrada en los procesos de facilitación. Un elemento que debe ser objeto de particular cuidado en este sentido es el de la calidad de los conocimientos impartidos. De allí que es necesario desarrollar acuerdos de las Alcaldías y con la Universidades para que sirvan de apoyo para los procesos de formación.

c. Sensibilización

Es preciso informar a la ciudadanía sobre los beneficios que implica el abrir más puertas de acceso a la justicia. En muchos casos las instituciones no llegan a funcionar porque no se sabe de su existencia y, en caso de saberse, pocos ciudadanos conocen para qué sirven, por ejemplo, la Justicia de Paz o la mediación comunitaria. Es por ello que, además del proceso de formación de los directamente involucrados, debe hacerse particular énfasis en el proceso de sensibilización de la ciudadanía beneficiaria de la política de acceso a la justicia. Esto implica un gran esfuerzo de participación de funcionarios de apoyo por parte de entes del estado o de ONGs, así como de voluntarios, empeñados en mejorar la calidad de vida de sus comunidades.

También es necesaria una detallada organización y planificación de campañas de comunicación que permitan que los beneficios de estos mecanismos sean conocidos por la mayor cantidad de personas posibles. Tales campañas no se limitan a publicidad estándar por radio, televisión o prensa. Por el contrario, se debe hacer énfasis en una estrategia puerta a puerta, en el conocimiento personalizado de los vecinos que hacen uso de los recursos de acceso a la justicia ofrecidos.

Toda esta estrategia se enmarca dentro de una visión del ciudadano como el centro de la actividad del estado. Así, el proceso de sensibilización permite que el vecino conozca de primera mano las oportunidades que se le abren y los entes encargados de promover estos medios de acceso a la justicia.

d. Seguimiento

Es de imperiosa necesidad hacer seguimiento a las políticas emprendidas. El ejemplo de lo sucedido con los primeros jueces de paz que se juramentaron en Venezuela hace pocos años da cuenta de ello. A pesar de una campaña intensa durante los primeros tiempos de vigencia de la Ley, en 1994, y de una implementación que comenzaba vigorosamente, la falta de apoyo y seguimiento por parte de las alcaldías hizo que el movimiento fuera mermando y que el impulso inicial se disolviera en el tiempo. De allí que en la actualidad existan muchos menos jueces de paz que en los primeros años de la ley y la figura esté reducida a muy pocos municipios en el país.

Es por ello que, además del apoyo, el seguimiento es también de particular relevancia. Para un seguimiento adecuado, periódicamente deben realizarse reuniones entre miembros del sistema comunitario de acceso a la justicia, los jueces de paz, los usuarios y cualquier otro interesado en el tema, con el fin de evaluar las decisiones tomadas, las necesidades existentes y las expectativas de los usuarios. Ello contribuye a que se pueda mantener la calidad del servicio y se pueda ir adaptando a las cambiantes necesidades a través del tiempo.

**VI. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS COMUNITARIOS
DE ACCESO A LA JUSTICIA**

El funcionamiento de un sistema comunitario de acceso a la justicia debe estar signado por una serie de características que son claves para el desarrollo de su labor y del éxito del programa. Las más relevantes son:²⁹

a. Cercanía al ciudadano

Una diferencia fundamental que existe entre la justicia ordinaria y los servicios que prestan los sistemas comunitarios de acceso a la justicia es la cercanía al ciudadano. Las barreras para acceder a la justicia que comúnmente se encuentran por vías regulares son derrumbadas en estos centros. El

²⁹ Adaptado de CARRILLO, Marcos y ESPINOZA, Luis M. *Ob. cit.* pp. 24-27.

ciudadano puede asistir de manera fácil, sencilla, económica y accesible a un espacio que le brinde el debido apoyo en materia de acceso a la justicia.³⁰

Los sistemas comunitarios de acceso a la justicia deben ser de fácil ubicación para permitir mayor cercanía a los vecinos y otras personas que requieran de los servicios que ofrecen. No es lo mismo que una persona de un determinado Sector se traslade sólo hasta un centro de justicia comunitaria, donde será atendido rápidamente, o ante un Juez de Paz en su mismo sector, que ir con un abogado a los tribunales en el centro de la ciudad, a unas estructuras que, tanto física como formalmente, son de una complejidad tal que alejan la justicia del ciudadano, entre otros factores por las distancias y la falta de comprensión de su funcionamiento.³¹

Esta cercanía se logra entonces no sólo a través del acercamiento geográfico sino también a través del acercamiento en cuanto a lenguaje, a la forma de comunicarse y a la forma de atender al ciudadano. Estar cerca significa hablar el mismo lenguaje, es comprender la idiosincrasia propia de una comunidad en particular.

El trato debe ser directo entre el ciudadano y la persona que lo va a asistir para resolver su conflicto o para asesorarlo jurídicamente de manera gratuita. Se trata de una atención personalizada e informal, a diferencia de la que se ofrece en los tribunales de justicia, donde, por lo general, el ciudadano no puede actuar sin ser asistido por un abogado.

b. Adaptabilidad y flexibilidad de la organización

Los servicios de los sistemas comunitarios de acceso a la justicia deben prestarse dentro de un marco de altísima flexibilidad. A diferencia de los parámetros tradicionales de justicia, en los sistemas comunitarios deben utilizarse procedimientos y soluciones que se adapten a las necesidades de las partes en lugar de que las partes se adapten a las necesidades de la burocracia; de este modo se crean soluciones mucho más aptas para las necesi-

³⁰ Sobre el tema véase ROCHE, Carmen Luisa y RICHTER, Jackeline. *Barreras para el acceso a la justicia*. En CASAL, J.M., CHACÓN HANSON, A., RICHTER, J., ROCHE, C. *Derechos Humanos, Equidad y Acceso a la Justicia*. 2005. Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). También, Richter, J. Roche, C. *Voces de los pobres acerca de la justicia*. En *Acceso a la Justicia*. (pp. 113-195). 2003. Barquisimeto, Venezuela: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto Tribuna Jurídica de Venezuela.

³¹ *Idem*.

dades de las partes y, en consecuencia, mucho más fáciles de ser cumplidas voluntariamente. De igual manera el servicio puede adaptarse a nuevas y cambiantes realidades de una manera más eficiente y rápida.

Se trata de una estructura que promueve la utilización, en general, de medios alternativos de resolución de conflictos, mediante formas de abordar los problemas altamente flexibles y amoldables a las necesidades particulares. En los Centros de justicia Comunitaria se debe buscar que las soluciones se adapten al ciudadano y no que el ciudadano se adapte a ellas, como suele suceder en la justicia ordinaria.

c. Eficiencia y calidad

La eficiencia va de la mano de la calidad y de la satisfacción del ciudadano. Este aspecto clave se ha dejado de lado en la mayoría de los estudios y de los objetivos trazados en materia de justicia en Venezuela pues, a pesar de que se ha hecho mucho énfasis en aumentar numéricamente la cantidad de personas que acceden a la justicia, no se ha logrado que la atención también incremente su carácter cualitativo, de modo que permita que el ciudadano no solamente acceda a la justicia sino que, a su vez, quede satisfecho. Por eso, los Centros de Justicia Comunitaria no se deben limitar solamente a abrir el compás del número de personas que puedan acceder a la justicia, sino que deben procurar los más altos estándares de calidad, de modo que quienes asistan a ellos queden satisfechos con los resultados obtenidos. El grado de satisfacción puede venir dado no sólo por la rapidez de la solución ofrecida, sino por la calidad del servicio, del acuerdo suscrito, de la supervisión y del seguimiento de la ejecución de los convenios a los que se llega.

VII. CONCLUSIONES

De lo expuesto debe concluirse que el problema del acceso a la justicia no debe limitarse a una visión restringida referida a la justicia ordinaria, sino que debe ser estudiado desde una perspectiva amplia en la que se tomen en cuenta otros métodos que permitan abrir más caminos para la solución de controversias. Para ello es necesario superar tradicionales barreras de acceso a la justicia mediante programas con características que garanticen la calidad y el seguimiento a las acciones que se tomen a favor de la comunidad, para lo que los MARC parecen ser procedimientos muy adecuados.