

¿Existe realmente acceso efectivo a la justicia en Uruguay?

I.- Introducción

Uruguay a lo largo de las últimas décadas ha aprobado una serie de leyes y tratados que garantizan un mayor acceso de la población a la justicia. Pero ¿es suficiente solo la aprobación de leyes? ¿El ciudadano realmente accede a la Justicia por su sola aprobación? ¿Qué parámetros debemos considerar a efectos de que podamos afirmar que un ciudadano accede a la justicia?

Este es el tema que brevemente abordaré en la presente disertación partiendo a tales efectos de una breve ubicación en el tema.

II.- Acceso a la Justicia

El primer punto que debemos tomar en consideración a efectos de responder las interrogantes antes planteadas es definir qué se entiende por acceso a la justicia.

El acceso a la justicia constituye un derecho humano fundamental de los justiciables de poder acceder a los organismos administrativos y jurisdiccionales, sin discriminación de especie alguna, basada en sexo, raza, poder económico, político, orientación sexual o cualquier otra de similar naturaleza, a fin de defender y/ o efectivizar, sus derechos subjetivos, en especial los derechos humanos, y resolver los conflictos de intereses a los que se vean enfrentados de manera efectiva.

Esta última característica es de suma importancia ya que no basta sólo la concesión de determinados recursos o medios de defensa, sino que los mismos deben ser efectivos y “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado resulten ilusorios”.¹

¹ Cfm Corte IDH Garantías judiciales en Estados de Emergencia(art 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre derechos humanos) Opinión Consultiva OC9/87 del 6 de octubre de 1987

Dada la importancia del tema de acceso a la justicia, y por lo que ella implica, así como las repercusiones que la misma conlleva, el mismo ha sido el centro de las preocupaciones del Constitucionalismo comparado desde sus orígenes².

Tal extremo ha determinado que el mismo haya sido reconocido no sólo por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales mediante la consagración de aquellos derechos que deben ser mínimamente garantizados por todo ordenamiento jurídico, para el logro de un adecuado acceso a los organismos de resolución de conflictos tanto en el área jurisdiccional como administrativa

Asimismo, y en virtud de que los sistemas de protección constitucional fueron incapaces de dar una efectiva protección de los derechos individuales consagrados en el ámbito nacional, tal extremo conllevó a la sociedad a desarrollar sistemas por sobre los Estados para garantizar su efectiva vigencia³

No debemos perder de vista que la importancia del tema radica en que facilitar este acceso es no solamente una exigencia de justicia social, sino que también es un pilar fundamental para la consolidación de las instituciones democráticas y para el funcionamiento de una economía de mercado

Ahora bien, el acceso a la justicia no puede ni deber ser visto sólo desde un punto de vista legislativo sino de distintas ópticas para determinar que grado de acceso a la justicia existe.

ACCESO A LA JUSTICIA DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

En el ámbito nacional desde el punto de vista legislativo considero, a mi modesto entender, que el concepto de acceso a la justicia ha evolucionado favorablemente.

² Cfm Nash Rojas, Claudio E. Acceso a la Justicia Internacional pág. 3

³ Cfm Nash Rojas Claudio E. Acceso a la Justicia Internacional pág. 3

En efecto desde el advenimiento de la democracia, y en especial en la últimas décadas, se ha producido la aprobación de diversas leyes que tienden no sólo a consagrar sino también a efectivizar diversos derechos (verbi gracia ley de acceso a la información pública, ley de simplificación de los tramites referidos a las relaciones de consumo, restablecimiento de la pretensión punitiva del estado , ley de acoso sexual , pensión a víctimas de violencia doméstica, creación del Instituto nacional Inclusión Social adolescente ,la ley de adopciones, el establecimiento del Instituto de Derechos Humanos , la ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva , la Ley sobre la integridad personal de Niños, Niñas y Adolescentes contra el castigo físico y humillante, entre otras) Asimismo se ha logrado la aprobación de diversos protocolos como por ejemplo: “ El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en 2005; El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en 2005.,La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en marzo de 2009;la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional entre otros importantes).

Por otra parte, la suscripción de numerosos tratados es importantísima desde el punto del acceso a la justicia en especial en tres aspectos a saber:

1) Porque el Estado asume mediante la suscripción de tratados la obligación de establecer, en su legislación nacional, un mínimo de medidas indispensables mencionadas en el tratado para garantizar el acceso a la justicia y proteger los derechos en el mismo establecidos

2) Se puede responsabilizar al Estado que incumplió una determinada obligación asumida mediante la ratificación del Tratado

3) Como corolario de lo anteriormente mencionado se refuerza la garantía de los derechos de los habitantes de los países miembros del Tratado., respecto a la protección de sus derechos, al poder ocurrir a los organismos internacionales en salvaguarda de sus derechos no reconocidos o vulnerados por el ordenamiento del estado miembro.

DESDE EL PUNTO DE VISTA JURISPRUDENCIAL

En el orden jurisdiccional existe un avance positivo de la jurisprudencia en el reconocimiento y tutela de los derechos subjetivos de los individuos, (derecho a la salud, a la información, entre otros derechos).

Otro aspecto que a nuestro juicio constituye uno de los ítems más importante es la aprobación por parte del Poder Judicial de un plan estratégico, para el periodo 2015-2024 dentro del cual uno de sus ejes transversales principales es el acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia se ve reflejado en la visión de la institución que reza: *“Ser y ser vistos como un Poder Judicial: • Accesible y orientado a la protección oportuna de los derechos de las personas; • Con modernos, eficaces y eficientes sistemas de organización y gestión; • Con vocación de servicio y compromiso en la acción y comunicación con la sociedad”*

En este orden es dable resaltar que como afirma Méndez: *“Si, por su parte, los operadores del sistema no están preparados y dispuestos, las instituciones jurisdiccionales no responderán a su razón de ser. Se obtendrá así el resultado de que toda la doctrina de derechos humanos, la legislación que los implementa, y los esfuerzos desplegados desde la sociedad civil para su efectiva vigencia, se condenen al fracaso.”*⁴

En suma:

En Uruguay se ha avanzado y se sigue avanzando cada vez más en la consagración de derechos que facilitan el acceso a la justicia de todas las personas en forma efectiva.

Pero para un acceso efectivo no basta propender sólo a la consagración de derechos, sino también lograr que la población sea debidamente informada y asesorada

⁴ Cfm Méndez, El acceso a la justicia , un enfoque desde los derechos humanos Pág. 18

sobre los mismos y contar con un sistema que le permita una efectiva protección de los mismos.

Asimismo, las instituciones encargadas de la aplicación deben estar consustanciadas con el derecho objeto de estudio. En este orden un aspecto no menor es que el Poder Judicial se encuentre totalmente consustanciado con tal premisa y haya elaborado un plan estratégico para el periodo 2015-2024 que tiene como uno de los ejes del plan, el acceso a la justicia a la vez que los restantes 4 ejes transversales Ética, Equidad y Género, Calidad y Modernización coadyuvan a un adecuado acceso a la justicia

Cabe resaltar que dicho plan fue elaborado no sólo tomando en consideración la opinión de los usuarios internos, del sistema (jueces, ministros, defensores de oficio, funcionarios jurisdiccionales y administrativos) sino también los externos (diversas organizaciones sociales y gremiales).

Por consiguiente, el involucramiento del principal Poder del Estado encargado de la salvaguarda de los derechos humanos, determina que el Sistema cuente con una fortaleza que si es acompañada con el resto del Estado, pueda permitir un avance aún más significativo hacia una tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos Pero en contrapartida de esa fortaleza y esfuerzo cumplido por el Poder Judicial nos encontramos frente a un obstáculo insalvable para la adecuada prestación del servicio de justicia pretendido, como es la ausencia de recursos económicos suficientes para implementarlos.-

Otro elemento importante para garantizar el acceso a la justicia es la sensibilización de los operadores judiciales con los distintos instrumentos internacionales aplicables que día a día se tratan de mejorar.

Como ya se expresará para la efectiva vigencia de los derechos humanos no basta sólo con su reconocimiento en las Constituciones, leyes o tratados, sino que se facilite el acceso a todas las personas independientemente de su raza, sexo, condición económica a los Tribunales en pie de igualdad.

Ello requiere asimismo que los operadores jurídicos encargados de su aplicación, tengan una cabal comprensión de los derechos humanos y su aplicación en toda circunstancia. -

Los operadores jurídicos deben ver los derechos humanos como un sistema consagrado con la finalidad de la protección del ser humano.

Es por ello que las normas sobre derechos humanos, deben ser interpretadas, de manera distinta a las restantes normas en razón del objeto y la finalidad para la que fueron consagradas.

Por consiguiente, debe preferirse entre las distintas interpretaciones de un derecho, aquellas que mejor protejan los derechos fundamentales de los justiciables.

Para ello existen diversos principios que les son aplicables, como el principio pro homine, principio de interpretación evolutiva, principio de posición preferente, principio de maximización de los derechos, principio de fuerza expansiva de los derechos de estándar mínimo de los derechos, entre otros.

El principio pro homine o como lo denomina Karlos Castilla, “pro persona” tiene por finalidad acudir a la norma más protectora y/o preferir la interpretación de mayor alcance al reconocer un derecho, o bien, en sentido complementario aplicar la norma más restringida al establecer limitaciones”.

Dicho principio se basa en que los derechos inherentes a la persona humana deben ser protegidos frente al accionar u omitir ilegítimos del Estado, de forma que se permita asegurar para todos los niveles el respeto de los derechos humanos.

Si bien este principio es de suma importancia para el juzgador, no significa que deba ser observado sólo por ellos, sino que también opera sobre los restantes

operadores políticos y sobre el legislador, quien tiene la potestad de consagrar normas más favorables y la obligación de no crear normas restrictivas.

Tiene dos reglas principales : 1) Preferencia interpretativa ,en virtud de la cual se debe realizar una interpretación extensiva de las mismas para la consagración de derechos ,y restringida para establecer las exoneraciones previstas en las normas 2) Preferencia de normas : cuando existan dos normas que regulen un determinado tema debe darse preferencia a la norma más protectora, independientemente del rango de las normas Asimismo en el caso de restricción de derechos se debe buscar la norma que mejor proteja los derechos humanos involucrados.

Este principio no conlleva a una derogación de normas, sino que constituye un criterio de aplicación e interpretación que busca la norma que mayor protección ofrezca, esto es la que consagre mejores o mayores protecciones para las personas, por encima de las reglas de jerarquía y temporalidad a fin de lograr la conservación de las normas más favorables para el ejercicio de los derechos humanos.

Ahora bien, lamentablemente este principio no es de corriente aplicación entre los operadores del derecho, ya que muchos de ellos se basan en la jerarquía de normas, o no aplican los tratados en forma directa.

Es por ello que considero que si realmente queremos tener una adecuada protección de los derechos humanos se debe capacitar y sensibilizar en la aplicación del mismo a los operadores judiciales.

BARRERAS QUE IMPIDEN EL ACCESO A LA JUSTICIA CULTURALES

Existen diversos factores que coadyuvan a que no se pueda lograr un acceso efectivo a la justicia.

Dentro de esos factores uno de los más importantes es la existencia de barreras culturales.

Y dentro de esas barreras culturales la más importantes a efectos de determinar si existió o no un acceso a la justicia efectivo es el desconocimiento de la legislación. Ello por cuanto de nada vale la consagración de derechos, si los mismos no son conocidos y mejor aún comprendidos por la ciudadanía. La carencia de tales elementos determina que el principio de igualdad ante la ley para acceder a la justicia quede vacío de contenido, ya que nadie puede ejercitar derechos que no tiene conocimiento que le asisten.

El Estado no debe limitarse a no realizar acciones que dificulten o imposibiliten el acceso a la justicia. Sino que debe asumir una actitud positiva adoptando medidas que garanticen el acceso efectivo, Y dentro de esas medidas debe darse una adecuada instrucción que permita a los justiciables conocer y sobre todo entender los derechos que le asisten. Entiendo que deben reforzarse los programas en primaria y secundaria en materias de valores y en la concientización de los derechos y obligaciones de los justiciables.

Un elemento que coadyuva a la existencia de una barrera cultural y lejos de derribarla la fortalece es que por parte de ciertos actores públicos se quiere instaurar en la sociedad la idea de que hay una justicia para ricos y otra para pobres. La justicia, lo digo terminantemente, es una sola, con sus defectos y sus virtudes. No es que los juzgados tramiten diferente un proceso si es de una persona carente de recursos de otra que no lo es. No se puede menospreciar con esa frase sin fundamento probado el trabajo de los funcionarios judiciales, actuarios y jueces que se esfuerzan todos los días por atender a todos por igual. Tampoco es cierto que porque la persona sea defendida por un defensor público o del consultorio jurídico tenga una peor defensa. Adviértase que las acciones de

amparo en materia de medicamentos son promovidas en una amplia mayoría por el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho, no por defensores particulares y se obtiene el mismo resultado que si fuere un defensor particular. Similares consideraciones pueden efectuarse respecto de la actuación de los defensores de oficio que día a día logran diversos logros en forma silenciosa.

La diferencia de una defensa puede radicar en la persona de los defensores y su mayor o menor contracción al trabajo no en que sea privado o defensor de oficio.

Lo que puede existir es una barrera cultural como expresamos anteriormente o económica, como analizaremos a continuación pero confundir a las personas, afirmando que hay una justicia de primera para ricos y una de inferior calidad para pobres causa un daño aún mayor en la sociedad. En efecto se genera una desconfianza en las instituciones que crea una nueva barrera cultural. Es muy fácil sostener una frase sin dar ejemplos concretos, sin pruebas que los sustenten, para reflejar un sentimiento que pueda ser compartible por aquellos que no conocen el sistema. Si existen casos concretos y verificables que se hagan las denuncias correspondientes y se realizaran las investigaciones correspondientes.

ECONOMICOS

El obstáculo referido a los costos económicos tiene diversas aristas que no se limitan exclusivamente a los costos del proceso. En efecto como bien señala Anderson la escasez de recursos económicos determina que los pobres deban vivir en situaciones de ilegalidad (por ejemplo, ocupación de terrenos, etc.) que los llevan a no confiar en el sistema ni a comprender adecuadamente el mismo.

Los pobres no pueden confiar en un sistema que por su carencia de recursos los excluye. Obligándolos a violar la ley y vivir en la ilegalidad; por consiguiente

más allá de la consagración formal de la igualdad de acceso, los mismos no acceden, no sólo por la falta de ingresos, sino por cuanto no entienden ni confían en el sistema.

La solución de los problemas anotados radica no sólo en la dotación de un sistema de asesoramiento gratuito, sino también en la difusión en lenguaje comprensible de las leyes aprobadas, que permitan determinar claramente los derechos que le asisten

Otro aspecto de importancia directamente vinculado con los costos económicos lo constituye la demora en la tramitación de los procesos, que determina una incrementación de los costos. directos e indirectos.

En mi recorrida por las diversas Sedes del país he podido constatar que existe claramente una barrera económica de acceso a la justicia dado los elevados costos de transporte entre distintas sedes y el domicilio de los litigantes. Asimismo, este costo económico se ve agravado con carencias de sedes en localidades con numerosas problemáticas de tipo social.

Y esta dificultad de acceso sí constituye una barrera que hay que tratar de atacar tratando de disminuir o mejor aun mitigar la misma.

DEBIDO PROCESO Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS

ASISTENCIA JURÍDICA Y DEFENSORÍAS

Todo sujeto de derecho debe tener la posibilidad de acceder a un procedimiento con la finalidad de que el órgano competente se pronuncie sobre sus pretensiones y le brinde una tutela efectiva respecto de la pretensión introducida por su parte.

El derecho al debido proceso constituye un derecho fundamental que se encuentra estrechamente ligado al acceso a la justicia y el derecho a una justicia pronta, justa y eficaz. Esto se relaciona a su vez con diversos derechos, a saber, entre otros, con el derecho a la información, derecho a la igualdad, derecho a la defensa, derecho a la legalidad.

Pero para que puedan acceder efectivamente a la justicia, a efectos de reclamar y/o defenderse, aquellas personas que carecen de recursos suficientes, deben contar con un sistema de asesoramiento gratuito no sólo en el área penal sino también en la civil.

En la medida en que la legitimidad del Estado de Derecho se apoya en una implementación efectiva del principio de igualdad ante la ley, las posibles desigualdades para acceder a la justicia comprometen esa legitimidad que el Estado democrático tiene la necesidad de preservar y nutrir constantemente. A ello debemos añadir que la creciente falta de confianza en jueces y abogados, especialmente por la población de menos recursos, mina la legitimidad del Estado y socava las instituciones democráticas.

La importancia del tema radica en que facilitar este acceso es no solamente una exigencia de justicia social, sino que también es un pilar fundamental para la consolidación de las instituciones democráticas y para el funcionamiento de una economía de mercado.

El acceso a la justicia es un elemento sine qua non de la ciudadanía, no sólo porque hace parte del catálogo de derechos contenidos en la misma, sino porque precisamente de él depende la efectiva protección de los derechos civiles, políticos, sociales y colectivos.

Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades, y hagan efectivo su derecho sin sufrir discriminación alguna de por medio. Así, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía fundamental con reconocimiento nacional e internacional en el ámbito regional y universal. Este ha sido reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 8 y 25 y en el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Asimismo, conviene señalar que en otras sentencias y Opiniones Consultivas, la CoIDH ha hecho referencia a las obligaciones del Estado en relación a la efectividad del derecho de acceso a la justicia; aspectos que las partes de la CADH deben tomar en cuenta para cumplir con las obligaciones generales del artículo 1 y 2 del tratado en mención y garantizar este derecho reconocido en la Convención. Igualmente, en el artículo 7, numerales c, d, e, f, g de la Convención de Belém do Pará se señala que los estados parte se encuentran obligados a incluir normas penales, civiles, administrativas y de otra naturaleza en su ordenamiento interno para prevenir, sancionar erradicar la violencia; a adoptar medidas de restricción al agresor, a abolir leyes vigentes, así como reglamentos y modificar prácticas consuetudinarias que “respalden la persistencia o tolerancia de la violencia contra la mujer”; a establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos y a “establecer mecanismos judiciales y administrativos que garanticen a la mujer víctima de violencia a una reparación y a medios de compensación justos y eficaces”.

Pero para que esta protección sea efectiva debe no sólo tener la posibilidad de acceder al proceso, sino que en su realización debe existir una mínima garantía de

poder ejercer adecuadamente su derecho. En efecto de nada vale consagrar el derecho a acceder a un procedimiento, si no se garantiza un adecuado acceso a la justicia y si no se establecen los requisitos mínimos que deben cumplir los procedimientos para que pueda satisfacer la finalidad para la que fueron establecidos.

En cuanto a la asistencia jurídica entendemos que la misma debe ser aplicada a las diferentes áreas, civil, comercial, penal, administrativa y ser un servicio de calidad, esto es con abogados debidamente capacitados, que permitan efectuar las reclamaciones o defensa de los derechos de los sectores más vulnerables en igualdad de condiciones con lo que podría esperarse de un abogado en el sector privado. De no contemplarse esto último estimamos que no podría hablarse de una asistencia jurídica que permita un acceso a la justicia sino la consagración de una asistencia meramente formal. Es por ello que debe dotarse a las defensorías no sólo de recursos humanos y materiales adecuados sino de posibilidades de capacitación continua.

En el caso de Uruguay dicho requisito este último requisito es claramente contemplado por cuanto los defensores públicos acceden a sus cargos mediante un concurso de oposición y méritos., tanto para el ingreso como para su ascenso. Asimismo son capacitados adecua y regularmente e y dotados de herramientas tecnológicas para desarrollar su función.

En cuanto a si la cantidad de defensores es la necesaria hemos solicitado informes a todos los defensores del país para ver como está funcionando cada defensoría. Atento a lo voluminoso de la información y a que hay hacer un entrecruzamiento de datos todavía estamos procesando esa información para determinar si existen carencias, en qué lugares, el nivel de trabajo de cada defensoría, como forma de subsanar dichas carencias.

Lo que se puede destacar es que según lo informado ningún defensor ha expresado que hayan dejado personas sin atender.

EN SUMA:

Desde el punto de vista legislativo existe una clara consagración de derechos que permite un claro acceso a la justicia en todos los órdenes.

En cuanto al punto de vista judicial al ser uno de los ítems del plan estratégico el Poder judicial éste se encuentra consustanciado con tal fin y se profundiza en la capacitación a los magistrados en materia de acceso en especial en derechos humanos.

No existe discriminación de trato alguna entre los asuntos tramitados por abogados particulares y defensores de oficio.

Existen barreras culturales y económicas que limitan el acceso a la justicia que deben ser afrontadas por la sociedad en su conjunto con el desarrollo de políticas públicas.

Respecto a las defensorías de oficio las mismas son pilar fundamental para el acceso a la justicia de los estratos más bajos de la sociedad.

Si bien el número de defensores se ha ido incrementando a lo largo de los años para saber si es o no suficiente debemos realizar un análisis de los datos proporcionados a fin de determinar la necesidad real en cada una de las materias y en cada uno de los departamentos. En el caso de determinar que el mismo sea insuficiente para la cantidad de casos se deberá analizar porque motivo y las posibles soluciones (reorganización, contratación de nuevos defensores entre otras posibles soluciones). Para

ello debe tomarse cada materia por departamento, cotejarla con la cantidad de casos existentes, nivel de la población y de ingresos.